

## Relatório do Ministro Relator

Cuidam os presentes autos de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada, em decorrência do Acórdão 229/2004 - Plenário - TCU (TC 019.046/2003-9), no Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, gerido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República - SEDH/PR.

2. A presente auditoria contou com a participação dos ACEs Marcelo Cardoso Soares (Seprog), Eduardo Choi (Secex/AL), Lúcia de Fátima Ribeiro Magalhães (Secex/AM), Mário Roberto Monnerat Vianna (Secex/RR) e de João Robalinho Ferraz (TCE/PE).

3. Entendo pertinente transcrever o Relatório, fruto do minudente trabalho desenvolvido pela equipe, excluindo apenas os trechos referentes aos agradecimentos, ao resumo, à lista de siglas, à lista de ilustrações, à lista de tabelas e ao sumário.

“(…)

### 1. Introdução

#### Antecedentes

O Ministério Público junto ao TCU ofereceu Representação “com vistas a que esta Corte de Contas determine a realização de auditoria de natureza operacional acerca do cumprimento, pelo Estado, de seu dever constitucional de defesa dos direitos humanos referentes à vida, à integridade física e à liberdade no exercício de atividades voltadas ao combate ao crime.”

Por meio do Acórdão?. 229/2004 - Plenário - TCU, foi determinada a realização de levantamento de auditoria “destinado a avaliar a viabilidade da execução de auditoria operacional acerca do cumprimento, pelo Estado, de seu dever constitucional de defesa dos direitos humanos”. O levantamento de auditoria foi efetuado em cumprimento ao Acórdão e propôs a realização de três auditorias, sendo que uma delas englobaria os Programas Direitos Humanos, Direitos de Todos e Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. As auditorias propostas foram incluídas no plano de Fiscalização para o segundo semestre de 2004, aprovado pelo Acórdão° 856/2004 - Plenário - TCU.

No caso do Programa Direitos Humanos, Direitos de Todos, considerou-se que a ação Disque Direitos Humanos (4906) seria aquela melhor alinhada com o escopo da Representação. Todavia, exames preliminares revelaram que esta ação está sendo objeto de extensa reformulação, implicando a descontinuidade das atividades anteriores. Como o início do novo formato de operação está previsto apenas para dezembro de 2004, não se afigura viável realizar avaliação no presente momento.

Dessa forma, entende-se ser mais oportuno realizar auditoria de natureza operacional restrita ao Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, cabendo à ação Disque Direitos Humanos do Programa Direitos Humanos, Direitos de Todos uma análise de caráter descritivo,

buscando realçar seus aspectos mais significativos relativos ao tema do cumprimento do dever estatal de defesa dos direitos humanos (Apêndice A).

A auditoria está sendo desenvolvida no âmbito do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução da Desigualdade Social - CERDS, que visa contribuir para a melhoria do desempenho das instituições governamentais brasileiras, assim como para a melhor utilização dos recursos públicos por meio da implementação de recomendações decorrentes de auditoria de natureza operacional conduzidas pelo Tribunal de Contas da União.

#### Identificação do objeto de auditoria

O Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, identificado no PPA 2004/7 sob o número 0670, é gerenciado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, da Presidência da República. Seu objetivo é garantir proteção especial a testemunhas e a vítimas sobreviventes de crimes. A auditoria concentrou-se especificamente nas ações de proteção a testemunhas ameaçadas.

#### Objetivos e escopo da auditoria

Durante a etapa de planejamento, foi constatado que a concentração de atribuições na sociedade civil poderia estar comprometendo o alcance dos resultados esperados pelo programa. Esse ponto foi ressaltado pela consideração de que as experiências internacionais mais significativas de proteção a testemunhas ameaçadas têm sua execução fortemente baseada no aparato estatal (GAJOP, 1998).

A verificação desse aspecto foi dividida em três questões de auditoria. A primeira preocupou-se em examinar que aspectos da implementação do programa como política de combate à impunidade podem comprometer o seu desempenho. A segunda analisou se a atuação dos mecanismos de supervisão e controle favorece o alcance dos objetivos do programa. A última verificou se as atividades realizadas para promover a reinserção social dos beneficiários estão sendo desenvolvidas de forma eficaz.

#### Estratégia metodológica

O programa está atualmente implantado em dezessete estados. Na análise das questões de auditoria, além da pesquisa documental, foi utilizada a pesquisa via e-mail com equipes técnicas e coordenadores de ONG executoras em cinco estados (CE, GO, MA, MS e SC).

Outra estratégia empregada foi a visita de estudo a oito estados brasileiros (AM, BA, MG, PA, PE, RJ, RS e SP). Nas visitas, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com Coordenadores das ONG executoras, integrantes da equipe técnica, representantes do Ministério Público, Secretaria Estadual e Judiciário no Conselho Deliberativo e Presidentes de Comissões de Direitos Humanos das Assembléias Legislativas. Na seleção dos estados visitados, foram consideradas as experiências mais consolidadas, bem como a existência de formatos operacionais diferenciados, casos de AM e RS.

A principal limitação ao desenvolvimento dos trabalhos de auditoria foi a necessidade de resguardar o sigilo dos dados operacionais, especialmente em relação aos beneficiários. Assim, não foi realizado levantamento sistemático de informações junto às pessoas atendidas pelo programa, somente entrevistas com três testemunhas selecionadas pelas entidades executoras de RJ e SP.

## 2. Visão geral

### Objetivos

O Programa de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, conforme disposto no art. 1º da Lei n.º 9.807/99, tem como objetivo proteger pessoas que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal. Como política pública, espera-se que este seja mais um instrumento de combate à impunidade e de enfrentamento do problema da criminalidade presente no cotidiano da sociedade brasileira.

O Decreto n.º 3.518/00, ao regulamentar o programa, prevê uma série de medidas a serem adotadas, visando garantir a integridade física e psicológica das pessoas que devem cooperar com o sistema de justiça, valorizando a segurança e o bem-estar dos beneficiários. Pretende-se também, além da proteção à vida, promover a reinserção social dos beneficiários em novas comunidades, de forma sigilosa e contando com a participação de entidades da sociedade civil na formação de uma rede solidária de proteção.

### Responsáveis

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, por meio da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas, é o órgão responsável por implementar, manter e aprimorar o programa. A execução das atividades é descentralizada por meio da assinatura de convênios com as Secretarias Estaduais, na maioria das vezes aquelas responsáveis pela área de direitos humanos. Estas, por sua vez, firmam parcerias com ONG que atuam na área de direitos humanos e que serão as responsáveis diretas pelo acolhimento dos beneficiários do programa.

### Histórico

As primeiras iniciativas visando a proteção de testemunhas ameaçadas remontam à apresentação de projetos de lei no Congresso. Como exemplo, projeto apresentado em 1994 impunha ao Governo Federal a centralização dos programas de proteção, excluindo os estados, tendo como base o modelo italiano. Este projeto não prosperou em face do seu alto custo financeiro e material. Em 1995, o Deputado Humberto Costa apresentou projeto sucinto, objetivando a proteção apenas de testemunhas (MIGUEL; PEQUENO, 2000).

A implantação de serviços específicos para o atendimento de vítimas e testemunhas ameaçadas recebeu reforço no Programa Nacional de Direitos Humanos (1996). O capítulo que trata da "Luta contra a impunidade" estabeleceu a meta de "apoiar a criação nos estados de programas de

proteção a vítimas e testemunhas de crimes, expostas a grave e atual perigo em virtude de colaboração ou declarações prestadas em investigação ou processo penal".

Essa proposta materializou-se em 1998 com a assinatura de convênio entre a então Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça (SEDH/MJ) e o Governo de Pernambuco. O ajuste objetivava apoiar iniciativa inédita que avançava naquele estado sob a coordenação da organização não-governamental Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares (GAJOP): o PROVITA.

Os resultados alcançados por essa iniciativa levaram a SEDH/MJ a adotar o PROVITA como modelo a ser disseminado para outros estados. Já em 1998, Bahia e Espírito Santo firmaram convênio para a implantação de programas locais. O marco de institucionalização do programa ocorreu com a promulgação da Lei n.º 9.807/99, que criou, no âmbito da SEDH/MJ, o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas (Pereira, 2001). Além disso, a lei também estabeleceu normas para a organização e manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas e dispôs sobre a proteção do réu colaborador e sobre a previsão da delação premiada.

Atualmente, existem 16 unidades da federação que executam o programa: Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina. O Estado do Paraná também firmou convênio recentemente para executar o programa localmente, mas ainda se encontra em fase de implantação.

O programa é hoje um importante instrumento de combate à impunidade no Brasil, dado o grande peso da prova testemunhal em processos criminais (BARBOSA, 2001). Nesse sentido, podem ser citadas a investigação e a instrução criminal de diversos processos relacionados à atuação da organização criminosa que se dedicava ao narcotráfico internacional e nacional e a extermínio de pessoas, a qual era liderada pelo ex-Deputado Federal Hildebrando Pascoal. A instituição do programa foi essencial para a elucidação do caso e para a instrução penal, e, em um curto período de tempo proporcionou o encarceramento e manutenção na prisão de quase cinquenta membros daquela organização criminosa e de seu líder, sendo todos condenados em primeira instância.

Segundo relatórios gerenciais, foi garantida a integridade física de mais de 1.200 pessoas desde o início do programa em 1998, o que contribuiu para a elucidação de mais de 400 crimes de alto poder ofensivo e repercussão oficial. Ao mesmo tempo, não há registro de nenhuma morte de beneficiários por atentado, tendo ocorridos dois casos de suicídio e um de morte natural (cirrose hepática).

Legislação

A Lei n.º 9.807, de 13 de julho de 1999, estabelece normas para a organização e a manutenção de programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas. O referido diploma legal descreve toda a parte operacional, desde a competência entre os entes estatais, passando pela formação e atribuições do Conselho Deliberativo, direitos da pessoa protegida, até a previsão da criação do “Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas”, que visa assegurar a execução do programa nos estados em que ainda não esteja instalado. Este programa também atende aos casos de competência da Justiça Federal.

O programa federal está regulamentado pelo Decreto n.º 3.518, de 20 de junho de 2000, que também dispõe sobre o Serviço de Proteção ao Depoente Especial - SPDE, cuja execução cabe ao Departamento de Polícia Federal. O SPDE visa dar proteção ao réu detido ou preso que testemunhe em inquérito ou processo judicial e a pessoa que, não admitida ou excluída do programa, corra risco pessoal e colabore na produção de prova. Além disso, o SPDE também tem a atribuição de conceder pouso provisório, quando é necessária proteção em caráter emergencial, e escolta, em situações em que a proteção policial ostensiva é necessária.

Cada estado que possui um Programa de Proteção a Testemunhas instalado tem uma legislação específica que dispõe sobre o referido programa. Como exemplo, podemos citar a Lei Estadual n.º 13.784, de 03 de janeiro de 2001, de Goiás, e a Lei Estadual n.º 7.977, de dezembro de 2001, da Bahia.

Cabe mencionar que a Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, órgão executor do Programa Federal de Assistência à Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, passou a integrar a estrutura da Presidência da República com o Decreto n.º 4.671, de 10 de abril de 2003.

#### Beneficiários

O público alvo do programa inclui as vítimas e as testemunhas de crimes, estando o conceito de vítimas baseado na Declaração dos Princípios Básicos da Justiça para as Vítimas de Delitos e de Abuso de Poder. A Resolução da Assembléia Geral da ONU n.º 40/34 de novembro de 1985 inclui como vítima, quando apropriado, os familiares ou pessoas dependentes que tenham relação imediata com a vítima e as pessoas que tenham sofrido danos ao intervir para dar assistência à vítima em perigo ou para prevenir a ação danificadora.

Para o ingresso dos beneficiários no programa, a Lei n.º 9.807/99 prevê certos requisitos, tais como: iminente situação de risco, decorrente da colaboração prestada a procedimento criminal, ou seja, deve estar caracterizada a relação de causalidade, entre a situação de risco e a colaboração prestada (art. 1º, caput). Assim, não estão incluídas as pessoas sob ameaça ou coação motivadas por quaisquer outros fatores. O interessado deve, ainda, possuir personalidade e conduta compatíveis com as restrições de comportamento a ele inerentes (art. 2º, § 2º), sob pena de por em risco as demais pessoas protegidas, as equipes técnicas e a rede de proteção como um todo.

A decisão de ingresso só é tomada após a realização de procedimento de triagem conduzido por uma equipe interdisciplinar e os protegidos podem ser excluídos quando reiterarem conduta incompatível (art. 10, II, 'b'), por vontade própria ou ainda quando cessarem os motivos que ensejaram a proteção. Exige-se, ainda, que não haja limitações à liberdade, estando, pois excluídos os condenados que estejam cumprindo pena e os indiciados ou acusados sob prisão cautelar em qualquer de suas modalidades (art. 2º, § 2º). Por fim, registre-se que o ingresso e a permanência no programa só ocorrem com anuência do protegido, expressa em termo de compromisso assinado no momento da inclusão. (art. 2º, § 3º).

#### Principais produtos

Entre os principais produtos do programa, podemos citar a garantia da integridade física e psicológica de testemunhas e vítimas de violência, a diminuição da impunidade pelo cometimento de crimes e/ou delitos, bem como a diminuição nos índices de violação aos direitos humanos do cidadão.

Além disso, o programa proporciona o acesso de beneficiários a serviços sociais, tais como educação, saúde, capacitação e, muitas vezes, colocação no mercado de trabalho. Com isso, busca-se promover a reinserção social das pessoas atendidas, por meio da construção de projeto de vida em um novo local de moradia. Deve ser destacado que diversos membros de equipes técnicas consideram que o programa possibilita, na verdade, uma oportunidade de inserção social, já que muitos dos beneficiários tinham dificuldades de acesso a políticas e programas sociais antes de seu ingresso.

#### Indicadores de desempenho

O Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas possui apenas um indicador de desempenho no PPA 2004/2007 para avaliação, qual seja: Taxa de Atendimento de Pessoas com Necessidade de Proteção. A fórmula de cálculo é a relação percentual entre a quantidade de admissões no programa e a quantidade de solicitações apresentadas para análise de inclusão. Esse indicador visa a acompanhar a capacidade de atendimento e inclusão de beneficiários frente às demandas de proteção apresentadas via pedido de admissão.

De acordo com relatório de avaliação gerencial, o valor do indicador sempre esteve em 100% desde a criação do programa, já que todos os pedidos de admissão que se enquadram nos critérios legais são deferidos (BRASIL, 2002). Este fato revela a falta de variabilidade no índice e, conseqüentemente, sua baixa utilidade. O próprio relatório sugere a reformulação do indicador, além de propor o acréscimo de outro que aferisse quantos processos criminais foram solucionados com o auxílio de testemunhas protegidas.

Nesse sentido, o capítulo seis deste relatório apresenta um conjunto de indicadores de desempenho, destinados a aprimorar o acompanhamento operacional do programa.

#### Metas

O Sistema Nacional de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas possui capacidade de atendimento simultâneo para 830 pessoas, entre testemunhas, vítimas e seus familiares ou dependentes. Atualmente, têm-se cerca de 536 beneficiários atendidos.

Aspectos orçamentários

Na vigência do PPA 2000/2003, existiam as seguintes ações executadas pelo programa, em ordem crescente de numeração:

1717 - Capacitação e Formação de Agentes Operadores dos Serviços de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas;

1781 - Implantação de Centros de Apoio a Vítimas de Crimes;

1787 - Implantação de Serviços de Proteção a Testemunhas e Pessoas sob Grave Ameaça;

2831 - Transporte, Custódia e Proteção a Testemunhas e Pessoas sob Grave Ameaça;

4278 - Serviços de Proteção, Assistência e Apoio a Testemunhas Ameaçadas e Vítimas de Crimes.

Já para o PPA 2004/2007 estão previstas as seguintes ações:

0724 - Apoio a Serviços de Assistência e Proteção a Testemunhas Ameaçadas;

0881 - Apoio a Serviços de Assistência a Vítimas de Crimes;

2831 - Transporte, Custódia e Proteção a Testemunhas e Pessoas sob Grave Ameaça;

6244 - Capacitação e Formação de Agentes Operadores dos Serviços de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas.

A tabela 1 contém os dados orçamentários e financeiros das ações do programa.

Tabela 1 - Execução financeira e orçamentária no período 2002 a 2004, em R\$

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Execução Orçamentária - Câmara dos Deputados, SIAFI/STN, elaborado pela Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen, atualizado até novembro de 2004.

Lei + créditos = crédito inicial (LOA) + suplementações - anulações + transferências recebidas - transferências concedidas;

Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X). Não contempla restos a pagar anteriores a 2000, uma vez que a estrutura orçamentária era diferente;

Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar cancelados no exercício (X+1);

(\*) A ação 1717 do PPA 2000/2003 corresponde à ação 6244 do PPA 2004/2007.

Conforme se verifica, a maior parte dos recursos referentes ao programa advém das ações 0724 e 0881 (PPA 2004/2007), que correspondiam à ação 4278 no PPA anterior e que são os serviços específicos de Proteção, Assistência e Apoio a Testemunhas Ameaçadas e Vítimas de Crimes.

Observa-se, também, que os recursos destinados à capacitação e formação de agentes operadores dos serviços de assistência (ações 1717 e 6244 nos PPA's 2000/2003 e 2004/2007 respectivamente) diminuíram sensivelmente, correspondendo a menos de 10% dos recursos previstos nos dois anos anteriores. Porém, a sua execução orçamentária e financeira atingiu 100% em 2004.

Importante ressaltar que o Programa de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas era classificado como prioritário na Lei de Diretrizes Orçamentárias até o exercício de 2004, tendo perdido esse caráter para 2005.

É interessante também mostrar a participação de recursos federais e estaduais no programa, tomando o ano de 2003 como base (tabela 2).

Tabela 2 - Participação de recursos federais e estaduais no programa - 2003

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

FONTE: CGPT

(\*) Não inclui recursos alocados diretamente no programa, como salários de servidores públicos

e despesas com equipamentos e instalações físicas.

Forma de Implementação

A Lei n.º 9.807/99, regulamentada pelo Decreto n.º 3.518/00, atribui legitimidade para apresentar solicitação de ingresso no programa ao próprio interessado, ao Ministério Público, ao delegado de polícia responsável pelo inquérito, ao juiz e demais autoridades públicas e instituições privadas que atuam na defesa dos direitos humanos. A apresentação do pedido de ingresso deve ser feita ao órgão executor, que o remeterá à avaliação do Conselho Deliberativo, instruído da manifestação do Ministério Público e dos pareceres jurídico e psicossocial. Enquanto se desenvolve esse procedimento de triagem, e dependendo da gravidade do caso, o órgão executor pode requerer aos órgãos de segurança pública que sejam providenciadas medidas cautelares para garantir provisoriamente a segurança dos interessados.

O Sistema possibilita a permuta de beneficiários entre as diversas redes de proteção, providenciando o deslocamento da pessoa ameaçada para um outro estado, sendo que o sigilo do seu novo paradeiro é usado como expediente garantidor da sua segurança e integridade.

A Rede Solidária de Proteção é o conjunto de associações civis, entidades e demais organizações não-governamentais que se dispõem voluntariamente a receber os admitidos no programa, proporcionando-lhes moradia e oportunidades de inserção social em local diverso de sua residência habitual. Ela é composta de pessoas físicas e jurídicas que atuam junto aos programas como prestadores de serviço (médicos, dentistas, psicólogos, etc.), protetores ("vizinhos solidários") e colaboradores.

Todos os beneficiários do programa permanecem à disposição da Justiça, das Comissões Parlamentares de Inquérito, da polícia e demais autoridades para que, sempre que solicitados, compareçam pessoalmente para prestar depoimentos nos procedimentos criminais em que figuram como vítimas ou testemunhas. Esses traslados e deslocamentos são sempre realizados sob escolta policial e, conforme as exigências de cada caso, são utilizadas técnicas para o despiste e disfarce da pessoa em situação de risco.

Para a execução do programa, são firmados convênios entre o Governo Federal e os Governos Estaduais, bem como o Distrito Federal, sendo depois firmado novo convênio entre os Estados e Distrito Federal com as ONG selecionadas para a execução do programa em nível local.

São essas ONG as responsáveis pela execução do Programa, contratando a equipe técnica que irá acompanhar os beneficiários, composta esta por, no mínimo, um psicólogo, um assistente social e um advogado. A exceção se encontra no Rio Grande do Sul, onde a execução do programa é feita pelo próprio estado.

Nos estados onde o programa não se encontra instalado, os beneficiários são acolhidos pelo Programa Federal, sendo que a Lei n.º 9.807/99 atribui à SEDH o papel de órgão executor. Na prática, a execução do Programa Federal efetiva-se por meio de uma parceria da Secretaria, por meio da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas, e o GAJOP. À Coordenação compete a recepção da solicitação de proteção e a adoção das medidas necessárias para a instrução do pedido à luz das exigências da Lei n.º 9.807/99. As medidas de triagem, traslado e inserção dos beneficiários na rede solidária de proteção competem ao GAJOP, sendo que o Conselho Deliberativo Federal é responsável pela decisão de inclusão.

Uma vez aprovado o ingresso, a vítima ou testemunha é encaminhada para a rede solidária de proteção, sendo retirada de seu local de origem e inserida numa nova moradia, podendo passar antes por um local de pouso provisório, conforme as particularidades de cada situação. A escolha do local e do protetor deve ser feita tendo em conta as características sociais, culturais e psicológicas da testemunha e de seus familiares, com vistas a facilitar a adaptação à nova vida.

A equipe técnica é responsável pelo acompanhamento psicossocial dos beneficiários, que é realizado por meio de visitas periódicas e pelo atendimento de demandas emergenciais.

Para garantir a qualidade de vida dos beneficiários que não possuam renda, o programa procura disponibilizar, de modo geral, os seguintes benefícios: moradia devidamente mobiliada, pagamento das despesas referentes aos serviços de água e luz, alimentação, vestuário, material escolar, medicamentos, serviços médicos/odontológicos, educação, cursos profissionalizantes, acompanhamento psicológico, social e jurídico. São, ainda, fornecidos recursos financeiros no valor de um salário mínimo, a título de complementação de cesta básica, para a aquisição de alimentos perecíveis, bem como bolsa de trabalho no valor de um salário mínimo para cada adulto e de meio

salário mínimo para adolescentes que desenvolvam atividade laborativa sem vencimentos, como treinamento ou estágio profissionalizante.

Cuidados especiais são dispensados no acompanhamento psicológico e social. No momento de ingresso dos beneficiários e seus familiares, os técnicos, em conjunto com a família, devem realizar diversas atividades, entre elas: adequar os itens da cesta básica aos hábitos alimentares e culturais; realizar um planejamento do orçamento familiar; facilitar, por meio de intervenções técnicas, os vínculos entre o beneficiário e o protetor; informar sobre os equipamentos comunitários que poderão ser utilizados de forma segura; apoiar a inserção em entidades religiosas; adotar providências para garantir o ingresso de crianças e adolescentes na rede pública de educação, acompanhando ainda a adaptação e desempenho escolar; providenciar o ingresso e acompanhar o desempenho em cursos e treinamentos em estágios profissionalizantes.

O acompanhamento psicológico busca garantir a minimização dos possíveis efeitos traumáticos da experiência de violência vivenciada, além de promover a tranquilidade e equilíbrio emocional garantidor de um testemunho qualificado, com credibilidade e força suficiente para influir na decisão de um processo. A intervenção psicológica visa possibilitar a adesão às normas de segurança, minimizar a dor das perdas sofridas, zelar pela saúde mental e integração familiar. Objetiva, ainda, manter os vínculos com familiares que não ingressaram no programa, viabilizando a comunicação segura por intermédio de cartas, filmagens em vídeos e telefonemas.

Caso seja detectada alguma necessidade especial, serão os beneficiários encaminhados a psicoterapia ou a tratamento especializado, como, por exemplo, para usuários de drogas, serviços habitualmente oferecidos pela rede voluntária de prestadores de serviços.

Ao advogado caberá o acompanhamento jurídico do caso, buscando agilizar, junto às autoridades competentes, os trâmites necessários à sua solução; informando às vítimas e testemunhas todas as etapas dos procedimentos criminais a elas referentes e acompanhando-as para prestar depoimentos sempre que solicitada pelas autoridades competentes.

Enfim, a equipe técnica, em conjunto com o protetor, apoia e fornece os meios disponíveis para que os beneficiários formulem e implementem projetos de vida autônomos e independentes, que irão garantir a sua qualidade de vida quando deixarem o programa por qualquer das razões indicadas no artigo 10 da Lei n.º 9.807/99 (solicitação do próprio interessado; por decisão do conselho deliberativo, em consequência de cessação dos motivos que ensejaram a proteção ou conduta incompatível do protegido).

Ressalte-se que os beneficiários poderão, a qualquer momento, se desligar do programa, devidamente instruídos pelos técnicos sobre as consequências de sua decisão e após assinatura de termo de exclusão, quando receberão os meios necessários para se deslocarem para o seu local de origem.

Finalmente, havendo violações às normas de segurança ou quaisquer outras transgressões às normas de conduta previstas pelo programa, a equipe técnica deverá encaminhar ao Conselho Deliberativo, por intermédio da Coordenação, um parecer que deverá subsidiá-lo na decisão sobre que providências tomar (advertência formal ou exclusão).

Ao longo de todo o processo, em se verificando a impossibilidade de atendimento do caso pelo programa, ele deverá ser encaminhado aos órgãos de segurança pública (Serviço de Proteção ao Depoente Especial da Polícia Federal ou órgãos estaduais) para a adoção das medidas julgadas cabíveis. Cumulativamente, a Coordenação oficiará ao demandante quanto aos procedimentos e encaminhamentos pertinentes ao seu caso.

#### Sistemas de controle

Atualmente, a SEDH dispõe de dois sistemas informatizados que auxiliam no acompanhamento do programa: o Sistema da Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SISEDH e o Sistema de Acompanhamento Financeiro. O SISEDH é um sistema utilizado pela SEDH para acompanhar todos os convênios firmados pela Secretaria com terceiros, contendo dados como início/término de vigência, nome do conveniente, valor repassado, etc.

O Sistema de Acompanhamento Financeiro é um sistema informatizado que está instalado nos programas estaduais e que tem como finalidade principal a emissão de relatórios contendo dados financeiros do programa. Todas as despesas realizadas pela equipe técnica têm que ser registradas no sistema, o qual é alimentado pelo seu coordenador. Quando necessário, o Conselho Deliberativo solicita informações relativas à execução físico-financeira à ONG executora.

Há também um terceiro sistema informatizado, ainda em elaboração pela Coordenação Geral de Tecnologia e Informação do Ministério da Justiça - CGTI/MJ. Este sistema será implantado em todos os programas de proteção a testemunhas e conterá informações mais específicas sobre o usuário do programa (nome, CPF), dados da rede solidária e local de proteção (contendo os locais de proteção disponíveis para abrigar a testemunha no momento da consulta). Há ainda a opção de emissão de relatório para atender eventuais pedidos do Conselho Deliberativo ou da Secretaria de Segurança Pública. Estes poderão fazer o pedido diretamente à equipe técnica.

O controle via prestação de contas segue as regras estabelecidas na IN/STN n.º 01/97, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira cujo objeto seja a execução de projetos ou realização de eventos. A peculiaridade está no fato de as notas fiscais e recibos não serem anexados à prestação de contas, já que elas poderiam identificar o usuário e sua respectiva localização. O coordenador administrativo da equipe técnica elabora a prestação de contas e a envia à entidade gestora (ONG). Esta a encaminha para a Secretaria conveniente que, por sua vez, a remete à SEDH. Em muitos estados, o Conselho Deliberativo também analisa a prestação de contas antes de seu envio à SEDH, procedimento incentivado por aquela Secretaria.

### 3. Desempenho das ações de proteção

Os procedimentos de segurança do programa necessitam ser aprimorados em alguns aspectos, especialmente na relação com as forças policiais. Por sua vez, a divulgação não vem sendo feita de forma sistemática e contínua, dificultando o acesso de novos beneficiários. As secretarias estaduais não têm feito os repasses de recursos financeiros para as ONG de forma regular, enquanto que o Poder Judiciário dos estados não prioriza os processos criminais que contém testemunhas protegidas pelo programa.

#### Procedimentos de segurança

O programa apresenta algumas dificuldades no tocante aos seus procedimentos de segurança. Na maioria dos estados, não há uma equipe de policiais destacada especificamente para a realização dos serviços de proteção e escolta. Ao mesmo tempo, não existe previsão de proteção aos casos de pessoas que não se adequem aos critérios de inclusão. Por sua vez, as equipes técnicas não dispõem de documentos que resguardem sua verdadeira identidade. Tais fatos podem comprometer a integridade de beneficiários e profissionais envolvidos na operação do programa.

Com exceção do AM e RS, os programas estaduais não dispõem de equipe própria de segurança. Para fornecer escolta a beneficiários e técnicos em seus deslocamentos para prestar depoimentos, consultas médicas, mudanças de endereço, ou mesmo para proteção provisória até a inclusão do caso na rede de proteção estadual, o programa depende da designação pontual de policiais pela secretaria de segurança pública.

Quando se constata que 37% dos atuais acusados pertencem às forças policiais, é forçoso considerar-se a possibilidade de envolvimento nos crimes investigados de policiais designados para dar proteção a testemunhas.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Figura 1 - Perfil dos acusados

Fonte: Relatórios de acompanhamento dos programas estaduais.

A título de exemplificação, na visita ao Estado de Minas Gerais foi relatado um caso no qual um dos policiais designados para acompanhar a testemunha até o local em que ocorreria o depoimento à justiça lhe fez ameaças, já que o processo tratava de crimes praticados por policiais militares.

É interessante contrastar essa situação com o que ocorre em dois estados específicos. No RS, o PROTEGE conta com uma célula de segurança formada por policiais especialmente selecionados e treinados para a tarefa de proteção a testemunhas. Esta célula também realiza trabalhos de inteligência e contra-inteligência, de modo a identificar a área de influência e recursos disponíveis das organizações criminosas, o que facilita o planejamento de medidas que maximizem a segurança

dos beneficiários. No AM, o programa conta com os policiais destacados para atuarem junto ao Ministério Público Estadual, que é, ao mesmo tempo, entidade conveniente e executora.

No Estado de São Paulo, por sua vez, as pessoas ficam sob a proteção do próprio programa ou da Delegacia de Proteção às Pessoas no período entre o pedido de ingresso e a efetiva inclusão no programa, conhecido como triagem.

Os programas estaduais também se ressentem da dificuldade de encaminhamento de casos que não se encaixam no perfil definido para o programa e não preenchem os pré-requisitos de admissão. Nessa situação, deveria haver proteção especial da segurança pública local para a pessoa que, não admitida ou excluída do programa pelos mais variados motivos (não preenchimento dos pré-requisitos, quebra de sigilo, comportamento inadequado no programa), corra risco pessoal de vida e colabore na produção da prova.

Todavia, para esses casos, existe apenas o Serviço de Proteção ao Depoente Especial - SPDE, operado pelo Departamento da Polícia Federal, o qual não tem condições de atender a toda a demanda. O programa se ressentem da falta de implementação de SPDE's pelos governos estaduais, iniciativa justificada pelo seu dever de garantir a segurança pública como prevê o art. 144 da Constituição Federal. Com isso, os Conselhos Deliberativos acabam se sentido pressionados a aceitar e manter pessoas que não se enquadram nos critérios de atendimento, implicando em riscos de descumprimento das regras de segurança por parte destes beneficiários e ameaças à sua integridade pessoal e dos demais envolvidos no programa.

Da mesma forma, verificou-se que os membros das equipes técnicas não possuem documento específico que resguarde sua identidade pessoal. Como implicação, os técnicos acabam se expondo quando necessitam acompanhar as testemunhas para atendimento médico, fóruns, encaminhamento para treinamentos, empregos, matrículas em escolas, já que têm que utilizar seus documentos pessoais para se identificarem. Com isso, aumenta a probabilidade de comprometimento do sigilo das ações do programa.

O reforço dos procedimentos de segurança do programa depende, em boa medida, de um envolvimento mais qualificado dos estados. Em particular, a mudança na forma de designação de policiais para a proteção de beneficiários e técnicos e a previsão de proteção para os casos não alinhados com os critérios do programa devem exigir um maior investimento das secretarias de segurança pública estaduais, o que pode ser incentivado por meio de vinculações aos repasses do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP.

O FNSP, instituído pela Lei n.º 10.201/01, tem o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal. Até 2003, o Fundo transferiu recursos da ordem de R\$ 931 milhões aos estados, conforme mostrado na tabela 3.

Tabela 3: Repasses do FNSP para as Unidades da Federação, 2001-3, (R\$)

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

O FNSP é administrado por um Conselho Gestor formado por representantes dos Ministérios da Justiça e Planejamento, Casa Civil da Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e Procuradoria-Geral da República. À Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, cabe fornecer o suporte técnico na análise de projetos e na institucionalização da política nacional de segurança pública.

De acordo com nota técnica do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública da SENASP, a distribuição de recursos do Fundo é feita a partir de índices que determinam, baseados em critérios estatísticos quantitativos, que percentual dos recursos do FNSP deve ser direcionado para cada UF. Em 2004, os recursos do Fundo foram distribuídos com base em um índice a partir da agregação de dez indicadores diferentes, sendo cinco específicos da área de segurança pública e cinco relativos a caracterização urbana e populacional das unidades da federação. Os indicadores são relativos a homicídios dolosos, outros crimes letais e intencionais, outros crimes violentos, efetivo das polícias civil e militar, delitos de trânsito, população, área, concentração populacional em grandes centros, produto interno bruto e índice de desenvolvimento humano.

A SENASP está atualmente estudando a reformulação da composição do índice, de modo a melhor alinhar os repasses com as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública. Lembrando que as ações de proteção às testemunhas ameaçadas compõem capítulo específico do Plano, abre-se a possibilidade de incluir aspectos operacionais do programa como critérios para recebimento de recursos do FNSP por parte das unidades da federação.

Assim, é oportuno recomendar à SEDH que discuta com a SENASP a inclusão da criação de grupos de policiais especialmente selecionados e treinados para operar a segurança dos programas estaduais e a proteção dos casos que não se adequam às hipóteses de inclusão como critério para recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. Adicionalmente, recomenda-se à CGPT que discuta com as secretarias estaduais convenientes a adoção de procedimentos para o fornecimento de identificação especial para os integrantes da equipe técnica, de forma a resguardar o sigilo de suas identidades. Espera-se, com estas recomendações, que haja um fortalecimento na segurança dos operadores do programa e dos próprios beneficiários.

#### Divulgação do programa

Conforme relatado nas entrevistas realizadas, a divulgação do programa não vem sendo feita de forma sistemática e contínua, o que tende a prejudicar o acesso de novos beneficiários.

O acesso ao programa depende de solicitação de ingresso do próprio interessado, ou do Ministério Público, delegado de polícia responsável pelo inquérito, juiz e demais autoridades públicas

e instituições privadas que atuam na defesa dos direitos humanos. Para que a possibilidade de acesso seja maximizada, é fundamental o desenvolvimento de ações sistemáticas de divulgação, em particular aquelas direcionadas para as pessoas e entidades mencionadas acima.

Todavia, observou-se, nas visitas de estudo aos programas estaduais, que a maioria das entidades executoras não realiza ações de divulgação de forma sistemática. Há pouca disseminação de informações direcionada para as camadas menos favorecidas da população, as quais representam a quase totalidade dos beneficiários atendidos.

Por sua vez, a divulgação nas instituições que interagem com o programa é feita principalmente pelos seus representantes no Conselho Deliberativo. Porém, estas ações não são fruto de uma orientação centralizada, dependendo basicamente da iniciativa pessoal dos representantes. Isso acarreta graus bastante desiguais de divulgação, o que tende a repercutir nos níveis de atendimento dos programas estaduais.

A ausência de uma política institucional de divulgação é a principal causa para os fatos relatados. Não há uma definição de ações esperadas dos programas estaduais para a disseminação de informações sobre o tema da proteção a testemunhas ameaçadas, tanto para seu público-alvo presumível dentro da população de baixa renda, quanto nas instituições parceiras.

Ao mesmo tempo, um número significativo de entidades executoras mencionou que a falta de divulgação decorre do fato de já se ter atingido o limite de atendimento de beneficiários. Contudo, tal alegação não condiz com os dados apresentados pela CGPT sobre os níveis de atendimento dos programas estaduais. Conforme a tabela 4, a taxa total de atendimento das metas do programa está em 69,6%, com alguns estados registrando percentuais abaixo de 50%, como nos casos de AM, ES, PE e SC.

Tabela 4 - Atendimento e metas dos programas estaduais - 2004

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

A falta de uma política institucional de divulgação também é sentida pela direção central. Nota técnica da CGPT relata que

“alguns beneficiários excluídos do Programa (por reiteradas quebras de normas de segurança ou por término dos motivos que ensejaram a inclusão) ou ainda interessados que não foram incluídos por deliberação do Conselho vêm a público com denúncias improcedentes, provocando, em muitos casos, descredibilização do Programa junto à sociedade, além de colocar em risco todos os agentes da rede de proteção. (...) Por questões éticas e legais, a SEDH se vê impedida de se defender da maneira adequada”.

Mesmo reconhecendo a dificuldade de se lidar com fatos como esses, deve ser considerado que seu impacto pode ser amenizado aumentando a divulgação das características gerais

das ações de proteção a testemunhas ameaçadas e definindo procedimentos que permitam apurar as denúncias e comunicar os resultados, sem comprometer a segurança do programa.

Uma boa prática foi observada no Estado de Minas Gerais: os juízes recém-ingressos no Tribunal de Justiça recebem, durante o treinamento na Escola Judicial, informações a respeito do programa. Também no Rio Grande do Sul, os novos juizes participam de palestra proferida pelo representante no Conselho Deliberativo.

Dessa forma, recomenda-se à CGPT que defina uma política institucional de divulgação, inclusive com sugestões de práticas para disseminação de informações, previsão para troca de experiências entre os estados e definição de estratégia de tratamento de denúncias. Espera-se com essa recomendação contribuir para o aumento dos níveis de atendimento do programa, consolidando sua imagem como política pública de combate à impunidade no país.

#### Sistematização dos repasses financeiros

As secretarias estaduais não mantêm um repasse regular de recursos financeiros para as ONG. Este fato compromete o funcionamento do programa e desestimula os gestores das entidades executoras estaduais.

Os responsáveis pelas ONG e os membros dos Conselhos Deliberativos estaduais elegeram como uma das maiores dificuldades para execução do programa a irregularidade do repasse dos recursos. Os entrevistados informaram que algumas secretarias estaduais recebem os recursos federais em parcela única, mas parcelam e retardam os repasses para as entidades executoras. Com isso, muitas delas têm que realocar recursos próprios na “entressafra” - período de escassez dos recursos públicos - o que depende da saúde financeira da entidade e pode comprometer suas demais ações e mesmo a manutenção e custeio das atividades de proteção a testemunhas ameaçadas.

A falta e regularidade do fluxo financeiro para as entidades executoras decorre da não valorização do programa como política pública efetiva de combate à impunidade por parte dos estados. Este descomprometimento fragiliza a execução das ações de proteção a testemunhas ameaçadas e dificulta a permanência das entidades executoras no programa, já que representa um ônus adicional para as ONG.

Esse problema persiste mesmo apesar dos esforços da CGPT. A Coordenação-Geral informou que são frequentes as gestões junto às secretarias estaduais convenientes visando a regularização do fluxo financeiro para as entidades executoras, mas nem sempre com resultados satisfatórios. Por sua vez, medidas mais extremas, como a possibilidade de cancelar o convênio e passar à execução direta, são indesejáveis porque representam um retrocesso na institucionalização do sistema de proteção a testemunhas ameaçadas no país.

Assim, propõe-se à SEDH que discuta com a SENASP a inclusão da regularidade dos repasses financeiros para as entidades executoras do programa como critério para recebimento dos

recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública por parte dos estados. Como efeito, espera-se que a medida aumente a estabilidade financeira do programa, fortalecendo a execução das ações de proteção a testemunhas ameaçadas e consolide a importância do programa no âmbito das políticas públicas de segurança pública como instrumento de combate à impunidade.

#### VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

##### Priorização dos processos com testemunhas do programa

Os processos criminais que contêm testemunhas dos programas estaduais não são priorizados pelo Poder Judiciário dos estados. Isto desestimula o ingresso e a participação dos beneficiários no programa e compromete o combate à impunidade.

Os representantes das ONG e dos Conselhos Deliberativos estaduais apontaram como uma das maiores dificuldades do programa a morosidade dos processos criminais. Para estes, o Poder Judiciário não trata o Programa de Proteção a Testemunhas como prioritário.

Esta percepção é reforçada pela opinião das equipes técnicas. Conforme a figura 2, a demora na conclusão dos processos foi a dificuldade mais citada, juntamente com a saudade da família e a dificuldade de adaptação às regras do programa por parte dos beneficiários.

Figura 2 - Principais dificuldades para permanência do beneficiário

Fonte: Questionários aplicados às equipes técnicas

(\*) Estória de vida fictícia, criada para resguardar a identidade do beneficiário

Nota técnica da CGPT menciona casos em que, após o ingresso, os respectivos processos judiciais ficaram paralisados, permanecendo a testemunha até quatro anos e meio sem que fosse convocada para oitiva em nenhum procedimento formal. A morosidade desestimula o possível ingresso de testemunhas em potencial, frustra os beneficiários e tende a sobrecarregar as entidades executoras, já que prolonga o tempo de permanência das testemunhas no programa.

Segundo o entendimento de especialistas consultados, os processos criminais com testemunhas protegidas não são priorizados porque a matéria não está regulamentada no ordenamento jurídico. Para que os juizes responsáveis pelos casos tivessem suporte legal para priorizar tais processos, seria preciso que o Código de Processo Penal contivesse dispositivo específico.

Não obstante, alguns estados visitados adotaram boas práticas para agilização dos processos com testemunhas do programa. A Corregedoria do Tribunal de Justiça de SP, por meio de procedimentos internos, indica um juiz que se responsabiliza pelo acompanhamento de todos os processos com testemunhas do programa paulista.

Outras boas práticas observadas são as ações desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça do RS. A Corregedoria-Geral da Justiça recomendou aos magistrados, por intermédio de ofício-circular, a tramitação prioritária dos processos que constem testemunhas ou vítimas sob a proteção do PROTEGE. A Consolidação Normativa Judicial, em seu § 3º do art. 686, estabelece que os processos

em que haja testemunhas sob proteção deverão ser identificados por uso de fita adesiva colorida que envolva a parte frontal e posterior da autuação e por meio da aposição de carimbo com a identificação do programa.

Para que os processos criminais que contenham testemunhas e vítimas protegidas sejam priorizados, recomenda-se à SEDH que envie Projeto de Lei ao Congresso Nacional inserindo no Código de Processo Penal dispositivo que priorize a celeridade dos processos que tenham testemunhas e vítimas em programas públicos de proteção.

Espera-se que a implementação dessa recomendação possa conferir maior celeridade aos processos criminais envolvendo testemunhas protegidas, possibilitando um aumento da credibilidade e efetividade do programa como instrumento de combate à impunidade

#### 4. Mecanismos de supervisão e de controle

Observou-se que os programas estaduais têm se ressentido de deficiências na atuação da CGPT e do GAJOP como instâncias responsáveis pela supervisão e apoio ao desempenho adequado das ações de proteção a testemunhas ameaçadas. Ao mesmo tempo, os principais instrumentos de monitoramento das atividades do programa carecem de algumas características para subsidiar seu aprimoramento. Também não há uma sistemática de prestações das contas do programa que permita verificar a efetiva aplicação dos recursos públicos e preservar o sigilo necessário das informações.

#### Atuação do nível central

Os programas estaduais têm se ressentido de deficiências na atuação da CGPT e do GAJOP como instâncias responsáveis pela supervisão e apoio ao desempenho adequado do programa nos estados. Muitos entrevistados declararam haver insuficiência nos treinamentos oferecidos e na sistemática de troca de experiências. Um outro ponto levantado foi a dificuldade do nível central em reforçar a equipe técnica nos estados em situações emergenciais. A ocorrência destes fatores compromete o aprimoramento do programa, podendo até fragilizar sua execução em casos mais extremos.

O GAJOP é responsável pela seleção e treinamento inicial de novos integrantes das equipes técnicas, por força de convênio firmado com a SEDH. Além dessa capacitação, também são realizados treinamentos por ocasião dos monitoramentos, os quais costumam ocorrer anualmente. Há, ainda, encontros anuais em que são debatidos temas gerais de interesse do programa.

A periodicidade desses eventos foi maior no início do programa. Os técnicos com mais de três anos de experiência informaram que eram realizados dois monitoramentos e duas capacitações por ano. Estas tratavam de assuntos específicos (seminários internacionais e workshops com especialistas).

Os relatos indicaram que a sistemática atual de treinamento não tem sido suficiente para atender às necessidades dos programas estaduais. Embora 90% dos técnicos entrevistados tenham recebido treinamento para iniciar os trabalhos no programa, 47% informaram que não foi bastante para

o desenvolvimento de suas atividades. Por sua vez, a maioria (80%) dos coordenadores técnicos das ONG considera que o treinamento é insuficiente, havendo necessidade de maior aprofundamento dos temas discutidos.

É interessante ressaltar que os profissionais mais antigos tendem a expressar maior insatisfação, sugerindo que o treinamento oferecido não tem dado conta de aspectos mais complexos do programa. Alguns desses aspectos referem-se a procedimentos de segurança, como direção defensiva e ofensiva e técnicas de evasão.

Os motivos apontados foram a curta duração dos cursos, sua superficialidade e a falta de treinamento em temas específicos. Os treinamentos ficam prejudicados pela agenda sobrecarregada dos monitoramentos. Um outro aspecto destacado foi a ausência de capacitação especial para a equipe de apoio na operacionalização das tarefas de proteção às testemunhas.

Os profissionais registraram, ainda, não haver mecanismos que permitam a troca sistemática de experiências entre os programas estaduais. Não existem grupos de estudo acerca de questões polêmicas advindas da prática de cada um dos programas estaduais, cujas soluções poderiam ser sistematizadas e repassadas às equipes. Assim, é possível que dificuldades enfrentadas em certo estado já tenham sido resolvidas por outra equipe. Os técnicos do Amazonas, por exemplo, recorreram a entidades externas ao programa para viabilizar o caráter reservado dos números de telefones celulares, sem ter recebido qualquer orientação acerca do assunto do nível central.

Um outro problema levantado foi a dificuldade do nível central em atuar emergencialmente nos estados. A pesquisa de campo evidenciou casos em que se passam meses até que o GAJOP possa selecionar profissionais para compor a equipe técnica. No Estado do Amazonas, por ocasião da visita de auditoria, aguardava-se há dois meses a seleção de um psicólogo para completar o grupo de profissionais. No Estado de Goiás, houve troca da entidade gestora em novembro/02 e de toda a equipe em janeiro do ano seguinte. Até a contratação de nova equipe, ocorrida em fevereiro/03, o programa passou por um período de instabilidade, sem profissionais para o desenvolvimento das atividades de proteção e de apoio aos beneficiários.

Esta situação é especialmente grave, tendo-se em conta que execução direta do programa deve ser realizada por uma equipe técnica interdisciplinar, formada por assistentes sociais, psicólogos e advogados, que promovem o acompanhamento jurídico e assistência social e psicológica às pessoas protegidas. Atuam de forma complementar e insubstituível, de forma a garantir um testemunho qualificado, imprescindível para desvendar os crimes e reduzir a impunidade no país. Além do auxílio à justiça, trabalha-se para que os beneficiários possam se recuperar dos traumas sofridos, e inserir-se na sociedade.

A equipe mínima deve ser composta com três técnicos, um de cada especialidade. De acordo com a estrutura do programa estadual, essa composição pode variar. No Rio Grande de Sul e

em São Paulo há, também, um operador de rede que tem como função básica articular a rede solidária de proteção. Equipes desfalcadas colocam em risco a execução do programa e a segurança dos beneficiários.

A principal causa para essas ocorrências encontra-se na carência de recursos humanos da Coordenação Geral de Proteção a Vítimas e Testemunhas/SEDH para uma atuação mais efetiva no programa. A CGPT, responsável por sua gerência, deve fiscalizar, avaliar e monitorar a execução dos convênios; organizar as atividades nacionais de capacitação; fazer o acompanhamento jurídico dos casos do Programa Federal, além de intermediar os contatos desses beneficiários com seus familiares; articular política institucional com outros órgãos governamentais; e intermediar, com órgãos federais e estaduais de segurança, a concessão emergencial de segurança e a montagem de estratégias de traslado das testemunhas.

Entretanto, para o desempenho de suas funções, a Coordenação dispõe de 15 servidores, sendo oito de nível médio e quatro em atividades de apoio. Não há pessoal disponível para desenvolver temas específicos como, por exemplo, análise dos dados provenientes dos relatórios de acompanhamento e monitoramento e elaboração de parcerias com outros órgãos públicos. Em entrevista com a Coordenadora, foi registrado que há dificuldade em atrair pessoal qualificado ante a falta de cargos com a remuneração compatível com a complexidade do trabalho, o que provoca grande rotatividade de pessoal.

Para suprir essa deficiência, a SEDH, celebrou convênio com o GAJOP, atribuindo-lhe papel preponderante no monitoramento do programa e na supervisão dos trabalhos das equipes técnicas estaduais, além da sua seleção e capacitação. Por meio desse convênio, a entidade também atua na triagem, no acompanhamento em juízo e nos traslados dos casos atendidos pelo Programa Federal, assim como, na formação da rede nacional de proteção. As atividades incluem intermediar as permutas entre os estados, propor estratégias de segurança, acompanhar, em caráter excepcional, as testemunhas, guardar documentos sigilosos, criar, alimentar e analisar banco de dados.

Em que pese os convênios celebrados, observou-se que a CGPT tem tido dificuldades em suprir as necessidades das equipes técnicas. Em vista dessa situação, os programas ficam sem suporte do nível central para o apoio ao desenvolvimento do programa em situações emergenciais, por vezes funcionando de forma precária por algum tempo.

Como boa prática, observou-se que o programa de São Paulo formou uma comissão com técnicos da equipe que estudam e discutem soluções para os problemas do dia-a-dia. Entretanto, tal medida só é possível em programas mais estruturados e com um maior número de profissionais.

Neste contexto, recomenda-se à SEDH que reforce a estrutura da Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas, prevendo, inclusive, substituições temporárias de profissionais em estados que apresentem carência de pessoal na equipe técnica. Além disso, é oportuno recomendar à CGPT

que identifique as necessidades de treinamento das equipes técnicas, promovendo cursos de capacitação para o seu atendimento. Por fim, propõe-se à Coordenação-Geral que estabeleça rede de comunicação entre os programas estaduais, utilizando-se, por exemplo, de meios eletrônicos e das salas de videoconferência da Interlegis, observando, em todos os casos, os procedimentos de segurança da informação.

Espera-se que a implementação dessas medidas contribua para fortalecer a capacidade de atuação da CGPT e aprimorar a capacitação dos técnicos do programa, assim como disseminar e consolidar as experiências estaduais.

#### Sistemática de monitoramento

Os relatórios de acompanhamento e monitoramento não têm sido eficazes como instrumentos para o aprimoramento das ações do programa. Os documentos carecem de algumas das características necessárias para subsidiar os programas estaduais e permitir o tratamento de problemas comuns, a divulgação das soluções e o compartilhamento de boas práticas.

O objetivo do monitoramento é possibilitar ao gestor a identificação e análise de problemas potenciais e do sucesso de um programa ou projeto. Ele fornece a base para a correção e aperfeiçoamento do desenho do programa ou projeto, sua forma de implementação e resultados. Um monitoramento efetivo está associado ao levantamento de uma linha de base, que vai identificar o quadro inicial no âmbito do programa ou projeto, e o uso de indicadores de desempenho alimentados pela coleta sistemática de informações, o que permite acompanhar a evolução da situação (UNDP, 1997).

Uma parte importante do monitoramento refere-se aos seus relatórios. Estes devem conter recomendações práticas sobre como solucionar problemas e otimizar ganhos iniciais. Para isso, as recomendações devem ser formuladas de forma clara e específica, incluindo a identificação dos responsáveis pela sua implementação, o cronograma em que se espera que isso vá acontecer, recursos necessários e estimativa dos impactos esperados. É fundamental também que os relatórios acompanhem o estágio de implementação de recomendações anteriores (ibidem).

No caso do Programa de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, são dois os principais instrumentos de monitoramento. Os relatórios de acompanhamento são elaborados trimestralmente pelas equipes técnicas de cada estado e contém informações relativas aos atendimentos realizados, andamento jurídico dos processos, situação psicossocial dos beneficiários, estado da rede de proteção local e interações institucionais do programa, dentre outras. Estes relatórios são direcionados para o Conselho Deliberativo e para a CGPT.

Por sua vez, os chamados relatórios de monitoramento são anuais (podendo ter uma frequência superior em situações excepcionais) e desenvolvidos por equipe de monitores composta por técnicos dos programas estaduais e coordenada pelo GAJOP. As visitas duram, em média, três dias e

envolvem reuniões com equipe técnica, Conselho Deliberativo e representantes do Poder Público, bem como entrevista com um beneficiário. Após seu término, os relatórios são encaminhados para os programas estaduais e também para a CGPT.

A partir de 2004, a CGPT iniciou processo de acompanhamento das visitas de monitoramento e buscou compartilhar a coordenação com o GAJOP, assumindo a SEDH, gradativamente, a sua responsabilidade pela execução e coordenação dessa atividade.

Todavia, alguns problemas foram identificados. Todos os presidentes e coordenadores das ONG executoras entrevistados revelaram que existem aspectos que poderiam ser melhorados nos relatórios trimestrais. De forma geral, as críticas indicam que os documentos contém muitas informações que não variam no intervalo entre os relatórios, tornando-se repetitivas. Há outros dados que não proporcionam informações gerenciais e desestimulam a leitura. Ao mesmo tempo, alguns integrantes de equipes técnicas disseram não ter nenhum retorno quanto ao conteúdo dos relatórios, não ficando claro para que servem. Por fim, observa-se que não existe a produção de indicadores de desempenho, o que poderia dar um melhor direcionamento para o relatório de acompanhamento.

Quanto aos relatórios de monitoramento, os representantes das ONG apontaram algumas deficiências. Os gestores criticaram a inexistência de divulgação de boas práticas através dos relatórios de monitoramento. A direção do GAJOP revelou que não existem procedimentos para registro das boas práticas adotadas e nem sistemática para compartilhamento de experiências entre os programas estaduais.

Por outro lado, constatou-se que as recomendações apresentadas nos relatórios são pouco objetivas, não havendo uma definição clara de medidas a serem adotadas, estimativas de prazo, recursos necessários, etc. Além disso, os relatórios não fazem registro do grau de implementação das recomendações anteriores.

Outro ponto levantado foi a demora no recebimento dos relatórios pelos programas estaduais. Em muitas vezes os relatórios são repassados com atraso, havendo a necessidade da cobrança destes por intermédio dos representantes das ONG. Como exemplo, houve o relato de envio do documento na véspera da visita do monitoramento seguinte, o que prejudica o aproveitamento das informações levantadas.

Por sua vez, os membros dos Conselhos Deliberativos estaduais entrevistados declararam não fazer uso dos relatórios de monitoramento. Além da intempestividade, o desconhecimento dos objetivos do documento prejudicam seu uso pela instância decisória superior do programa no estado.

Outro aspecto mencionado é a repetição de temas que comprometem a inclusão de novos, deixando de tratar temas específicos com mais profundidade. A frequência dos monitoramentos realizados por estado e o curto tempo de permanência da equipe de monitores em campo comprometem o aprofundamento dos trabalhos e a qualidade dos resultados.

Os aspectos apontados anteriormente indicam que as ferramentas empregadas no monitoramento do programa apresentam deficiências que comprometem seu uso. Assim, para que os programas estaduais possam ter à disposição informações gerenciais que subsidiem seu aperfeiçoamento, recomenda-se que a CGPT reveja a sistemática dos relatórios de acompanhamento e monitoramento visando torná-los instrumentos efetivos de divulgação de boas práticas e correção de falhas e problemas. Espera-se que a implementação dessa recomendação contribua para o aprimoramento dos mecanismos de monitoramento do programa, com reflexos positivos no seu desempenho.

#### Peculiaridade da prestação de contas

Devido à necessidade de sigilo das informações para garantir a segurança dos beneficiários e dos técnicos, as prestações de contas são apresentadas aos órgãos convenentes e à CGPT por meio de planilhas com indicação dos custos, mas sem os documentos comprobatórios das despesas. Assim, verifica-se que a sistemática não oferece garantia da efetiva aplicação dos recursos públicos.

Os representantes das entidades convenentes entrevistados, em sua maioria, afirmaram que assinam as prestações de contas porque confiam nas ONG, mas não há como confirmar se as despesas foram efetivamente realizadas. Os membros dos Conselhos, por sua vez, informaram que não possuem mecanismos para verificar se os benefícios são efetivamente oferecidos. No entanto, são unânimes em afirmar que as informações e os documentos não podem ser divulgados sob pena de colocar em risco a segurança dos beneficiários, das pessoas que trabalham no programa e dos próprios conselheiros.

Registre-se que o programa é considerado bem sucedido, vez que, desde sua criação, nenhuma vítima ou testemunha sob proteção foi atingida. Uma das causas desse êxito é justamente a compartimentalização de dados, com manutenção sob sigilo de informações como local de moradia e atividades desenvolvidas. Todavia, essa sistemática fragiliza a prestação de contas das atividades do programa.

Tal problema decorre da falta de regulamentação própria estabelecendo procedimentos para a prestação de contas de acordo com as peculiaridades do programa. Assim, são seguidas as regras gerais da IN/STN n.º 01/97, não permitindo que se confirme a correta aplicação dos recursos públicos.

Embora os recursos aplicados nos programas estaduais não sejam rubrica orçamentária de caráter reservado, não há dúvida de que o tratamento sigiloso à sua aplicação é absolutamente indispensável ao sucesso das ações do programa. Assim, por se tratar de recursos públicos, necessário se faz que se estabeleçam procedimentos específicos, a exemplo dos recursos da Agência Brasileira de

Inteligência/ABIN, cuja aplicação própria foi disciplinada pelas Portarias n.º 302 - SSI/CMPR, de 23/12/97 e n.º 36 - DAG/CMPR, de 07/07/99.

Além disso, alguns conselheiros afirmaram que seria interessante que se estabelecesse mecanismos de acesso do beneficiário a uma instância anônima, a quem poderiam ser encaminhadas reclamações acerca do tratamento recebido. Essas informações seriam úteis para a triangulação de dados registrados nas prestações de contas.

Dentre as boas práticas identificadas, observou-se que alguns estados já desenvolveram mecanismos especiais para análise dessas contas. O TCE/SP disciplinou o caráter sigiloso das prestações de contas, prevendo a manutenção dos documentos com a ONG, mas possibilitando a sua análise pelos auditores. O CONDEL/SP criou o Conselho Fiscal responsável pela análise das prestações de contas. Nos processos de exclusão, cabe a um dos membros do CONDEL/RJ atuar como curador. Nessa ocasião, ele procura confirmar os benefícios recebidos.

A fim de dar maior transparência à aplicação dos recursos públicos, recomenda-se à CGPT estabelecer, em conjunto com a Ciset/PR, procedimentos específicos para prestação de contas que garantam transparência na aplicação dos recursos, mantendo sob sigilo as informações necessárias à segurança do programa, a exemplo da metodologia existente para aplicação de recursos orçamentários de caráter reservado da ABIN. Também propõe-se à CGPT instituir ouvidoria à disposição dos beneficiários para apresentação de denúncias, reclamações e sugestões, o que poderia ser feito por meio de telefone do tipo 0800.

#### 5. Eficácia das ações para a reinserção social dos beneficiários

As atividades oferecidas para a reinserção social dos beneficiários têm sido prejudicadas pela precariedade da articulação com órgãos e programas de governo, feita geralmente de forma pessoal. Uma outra dificuldade diz respeito à identificação dos beneficiários, uma vez que matrícula em escolas ou atendimento em hospitais públicos podem comprometer sua segurança. Também é preciso criar procedimentos que facilitem a autonomia dos beneficiários após seu desligamento do programa, como a comprovação de experiência profissional nos casos de mudança de identidade, possibilidade de doação de bens móveis usados e acesso a moradia.

#### Articulação com outras políticas e programas de governo

Ante as entrevistas realizadas e os questionários enviados, foi observada a inexistência de articulação institucional entre os programas e as secretarias estaduais para prestação de serviços de saúde, educação, etc. Esses serviços são geralmente prestados a partir de contatos pessoais. Além disso, também não existe a priorização dos beneficiários para acesso a programas de moradia, financiamentos, assentamento rural, entre outros.

A reinserção social das pessoas protegidas pelo Programa de Proteção a Testemunhas depende da sua possibilidade de acesso a políticas e programas sociais, os quais fornecem as condições

para que os beneficiários construam seus projetos de vida após o desligamento. Entretanto, observa-se que este acesso não é garantido de forma institucional nos estados, sendo fruto de articulações pessoais das entidades gestoras ou membros da equipe técnica com secretários estaduais, diretores de escolas ou de postos de saúde. O inconveniente reside no caso de haver mudança dos ocupantes desses cargos, quando há grande risco de perda de todo o trabalho já feito, sendo necessário o estabelecimento de novos contatos e articulações com a pessoa que assumiu o posto.

As principais causas para esse fato são a falta de visibilidade do programa como política pública em nível estadual e as iniciativas ainda incipientes da CGPT para estabelecer parcerias com ministérios responsáveis por atividades afins, como, por exemplo, o Ministério das Cidades ou do Desenvolvimento Agrário para fins de moradia e concessão de lotes rurais, e também os Ministérios da Educação e da Saúde.

Essa situação afeta negativamente o processo de reinserção social, como, por exemplo, dificuldades para a aquisição de imóveis ou obtenção de financiamentos, atendimentos de saúde, educação e capacitação profissional dos beneficiários, entre outros. Nota técnica da CGPT também menciona o ônus financeiro para o programa, na medida em que a oferta de serviços sociais tem que ser buscada no setor privado, com recursos dos convênios.

É de se ressaltar que alguns dos estados visitados já estão trabalhando no sentido de assinar convênios com as secretarias estaduais, de modo a haver maior interação com o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas, e de forma institucionalizada, como é o caso da Bahia e do Rio Grande do Sul.

Com base no exposto, deve ser recomendado à CGPT que inclua, no convênio assinado entre a União e os estados, cláusula prevendo o estabelecimento de parcerias institucionais do programa com as secretarias responsáveis pelas atividades implicadas no processo de reinserção social dos beneficiários. Também é oportuno propor à SEDH que desenvolva parcerias com outros ministérios para facilitar o acesso dos beneficiários a políticas e programas federais de moradia, educação, saúde, assentamentos rurais, entre outros.

Como benefícios no caso da implementação das recomendações, podemos citar uma maior efetividade da reinserção social, bem como maior facilidade de acesso por parte dos beneficiários aos serviços de educação, saúde e capacitação, dentre outros.

#### Sigilo dos beneficiários no acesso a programas e políticas públicas

As equipes técnicas entrevistadas relataram que o uso da identidade real dos beneficiários no acesso a programas e políticas públicas é problemático, na medida em que o atendimento na rede pública de saúde, matrícula em escolas, cursos de capacitação nas entidades do sistema S, entre outros, acarreta risco de quebra de sigilo, expondo a segurança das testemunhas protegidas.

Como principal causa, foi observada a inexistência de uma identidade de cobertura, ou fictícia, durante a permanência no programa. Isto aumenta o risco de quebra do sigilo da localização dos beneficiários, já que essa informação passa a constar de bancos de dados de hospitais, escolas, universidades, etc. Como forma de melhor explicitar a questão, pode-se pensar num beneficiário que necessite de atendimento médico no SUS e apresente sua própria carteira de identidade, passando, assim, a figurar em banco de dados específico que revele a localização de sua residência. O risco é extensível a seus dependentes quando se matriculam em escolas públicas.

Em algumas situações, o problema é contornado pelos operadores do programa realizando articulações com instituições e secretaria estaduais, ainda que não de forma institucionalizada, de maneira a proporcionar atendimento a saúde, educação e capacitação aos beneficiários sem que haja a quebra do sigilo. Outra forma é a utilização de serviços prestados por colaboradores da rede solidária ou do setor privado.

Assim, cabe recomendar à SEDH que defina procedimentos para concessão de identidade provisória que permita acesso a políticas e programas de saúde, educação, assistência social, etc., viabilizando, junto aos órgãos competentes, mecanismos para garantir a emissão de documento provisório e garantia de sigilo.

Vale registrar que a CGPT já está realizando consulta junto à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil nesse sentido. Como benefícios no caso da implementação da recomendação, espera-se que haja maior facilidade no acesso a serviços sociais, diminuindo a possibilidade de quebra do sigilo.

#### Experiência profissional após a mudança de identidade

As entrevistas indicaram que a obtenção de trabalho e a reinserção social do beneficiário fica prejudicada nos casos em que há mudança de identidade, devido à impossibilidade de comprovação de experiência profissional em carteira de trabalho. Os novos documentos emitidos não apresentam dados de empregos anteriores à mudança de nome, tais como atividades profissionais desenvolvidas, tempo de trabalho e empregadores, entre outros. Tal fato dificulta a recolocação profissional dos egressos do programa.

Como causa, pode-se apontar a falta de instrumento legal que possibilite a mudança da carteira de trabalho sem que se perca a experiência profissional comprovada, gerando dificuldade de inserção no mercado de trabalho, uma vez que não há como comprovar experiências trabalhistas anteriores.

Ressalte-se que, em todas as entrevistas realizadas o acesso ao mercado de trabalho foi apontado como um dos principais critérios para qualificar uma reinserção social bem sucedida. Os operadores do programa consideram que a obtenção de trabalho que permita a geração da renda

necessária para um vida digna é fundamental para a sustentabilidade do projeto de vida do beneficiário após seu desligamento.

Assim, entende-se que deva ser recomendada à SEDH que defina procedimentos para comprovação de experiência profissional anterior à entrada no programa, nos casos em que haja alteração de identidade dos beneficiários.

Como benefícios esperados, têm-se a eliminação do entrave de comprovação de experiências profissionais dos beneficiários que tiveram identidade alterada, facilitando o seu acesso ao mercado de trabalho.

#### Acesso a moradia após o desligamento do programa

De forma geral, os beneficiários são desligados sem possuírem mobília ou local de moradia. A falta de procedimentos que possibilitem a fixação de residência após a saída do sistema de proteção a testemunhas é um fator que prejudica a reinserção social dos beneficiários.

Durante sua permanência, os beneficiários moram em residências alugadas e mobiliadas pelo programa. Quando ocorre o desligamento, os egressos devem desocupar esses locais e providenciar novos endereços, sem poder contar com a possibilidade de retorno ao local de moradia anterior ao ingresso devido à existência de risco de vida. Essa situação precisa ser enfrentada pelos ex-beneficiários, que, muitas vezes, não possuem ainda fonte de renda estável e têm que arcar com despesas de aluguel e aquisição de móveis e eletrodomésticos. Alguns técnicos do programa relataram que essa situação gera sentimentos de frustração entre os egressos, que tendem a se sentir abandonados depois do desligamento.

As principais causas são a falta de previsão legal que possibilite doações de bens móveis aos beneficiários após seu desligamento e ausência de articulação com outros programas de governo que forneçam moradia ou financiamento de imóveis. Ressalte-se que, em todas as entrevistas realizadas, o acesso a moradia foi apontado como um dos principais critérios para garantir uma reinserção social bem sucedida.

Assim, deve ser recomendado à CGPT que discuta com os estados maneiras de possibilitar a doação aos egressos do programa dos bens móveis utilizados, a critério do Conselho Deliberativo e com o fim de assegurar a reinserção social dos egressos do programa. Da mesma forma, é oportuno propor à SEDH que promova articulações com os Ministérios das Cidades e do Desenvolvimento Agrário para concessão de imóveis - por meio do Programa Morar Melhor, por exemplo - ou lotes em assentamentos rurais aos egressos que tenham efetivamente colaborado para a resolução de processos criminais.

Deve ser destacado que o mobiliário adquirido e posto à disposição dos beneficiários enquanto vinculados ao programa são normalmente populares e de baixo custo. Após alguns anos de uso e depreciação, a doação não teria impacto significativo no orçamento do programa. Uma vez

implementadas as recomendações, espera-se contribuir para maior facilidade de inserção daquelas pessoas que efetivamente tenham colaborado para a resolução de processos criminais, tornando o programa mais efetivo e auxiliando o Estado na diminuição da impunidade e da criminalidade no país.

#### 6. Monitoramento e indicadores de desempenho

Durante o levantamento de auditoria, foi promovido workshop com gestores do SEDH para identificar os principais produtos gerados pelo programa e, com base nesses produtos, definir indicadores de desempenho. Esses indicadores, listados na Tabela 5, buscam suprir as deficiências identificadas no indicador Taxa de Atendimento de Pessoas com Necessidade de Proteção para acompanhar o funcionamento do programa de forma adequada.

Tabela 5 - Indicadores de desempenho

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Considerando que as medidas sugeridas nesta auditoria podem demandar implementação progressiva, é oportuno determinar à Secretaria Especial dos Direitos Humanos que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados nas alíneas “a” a “k” da tabela 5, contemplando prazo para o alcance dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com indicação dos responsáveis pela implementação dessas medidas (precedentes Acórdão 391/2004 - Plenário, Ata 11/2004; Acórdão 304/2004 - Plenário, Ata 09/2004, Acórdão 259/2004 - Plenário, Ata 8/2004).

Recomenda-se, ainda, que a Secretaria Especial dos Direitos Humanos estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o alcance das respectivas metas.

#### 7. Análise dos comentários dos gestores

Foi solicitado ao titular da Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, órgão integrante da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, que apresentasse seus comentários ao relatório de auditoria, o que foi feito por meio do Ofício n.º 079/2005 - SPDDH/SEDH/PR, de 14/2/05.

Em seu expediente de maio de 2005, o Subsecretário destacou a importância e a pertinência da auditoria para o aperfeiçoamento e consolidação do Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

No mérito, em relação aos parágrafos 2.1 e 2.20, o Subsecretário declarou que o objeto da auditoria foi o Programa de Proteção a Testemunhas, o qual representa uma das ações do Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. No entanto, a citação no parágrafo 2.1 segue o

termo empregado na Lei n ° 9.807/99, que é a base legal para o Programa de Proteção a Testemunhas, enquanto que a menção no parágrafo 2.20 faz referência ao PPA 2004/7. Assim, optou-se por manter a redação original nestes dois últimos parágrafos.

O gestor considerou que o termo beneficiários, título de seção neste relatório, deveria ser trocado por usuários, que é a expressão utilizada no âmbito do programa. Todavia, a palavra beneficiários é um título de seção de uso corrente nos relatórios de auditoria de natureza operacional no âmbito do TCU, devendo, assim, ser mantido.

Quanto à recomendação II) g), o gestor declarou ser procedente a necessidade de se instituir uma ouvidoria para o programa, considerando, entretanto, inviável a institucionalização de disque 0800 por contrariar a orientação de que todas as comunicações dos usuários devem ser realizadas por meio da equipe técnica. O Subsecretário afirmou ser mais adequado um modelo de ouvidoria local nos estados.

A recomendação em questão apenas sugere a utilização de serviço disque 0800 como meio para o estabelecimento de ouvidoria no âmbito do programa, não havendo impedimento para a adoção de outros mecanismos que a CGPT considere mais adequados. Tampouco se entende imperativa a centralização da ouvidoria no nível federal, sendo possível estabelecê-las em instâncias locais, como os Conselhos Deliberativos, por exemplo. Contudo, considera-se de grande importância que a CGPT possa acompanhar o andamento dos eventuais casos reportados, sempre de maneira a resguardar o sigilo necessário.

## 8. Conclusão

O Programa de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas é uma iniciativa de fundamental importância no combate à impunidade no país. Desde sua implantação, centenas de testemunhas foram protegidas, contribuindo para a resolução de diversos crimes de alto poder ofensivo e repercussão oficial. Ao mesmo tempo, o programa não registra nenhum caso de morte de beneficiários por atentado.

O programa apresenta um aspecto distinto em relação às experiências internacionais mais relevantes. A execução das ações de proteção a testemunhas está centrada na sociedade civil, ao contrário do caráter mais estatal em outros países. Esse formato é resultado de processo histórico desenvolvido em um ambiente com níveis ainda elevados de corrupção dos agentes públicos. Se, por um lado, o programa tem sido bem sucedido nesse contexto, também é necessário reconhecer a existência de dificuldades que podem comprometer seu desempenho, especialmente diante da perspectiva de ampliação da sua cobertura e do contato com níveis crescentes de influência do crime organizado.

Os procedimentos de segurança do programa necessitam ser aprimorados em alguns aspectos, especialmente na relação com as forças policiais. Por sua vez, a divulgação não vem sendo

feita de forma sistemática e contínua, restringindo o acesso de novos beneficiários. As secretarias estaduais não têm feito os repasses de recursos financeiros para as ONG de forma regular, enquanto que o Poder Judiciário dos estados não prioriza os processos criminais que contém testemunhas protegidas pelo programa.

Para sanar essa situação, recomenda-se que a SEDH discuta com a SENASP a criação de grupos de policiais especialmente treinados e selecionados para atuar junto ao programa, bem como a regularidade dos repasses financeiros para as entidades executoras, como critérios de recebimento dos recursos do FNSP. Ao mesmo tempo, a CGPT deve definir uma política institucional de divulgação para as atividades do programa.

Finalmente, a SEDH deve propor alteração no Código de Processo Penal para que sejam priorizados os processos contendo testemunhas protegidas. Espera-se que essas medidas contribuam para aperfeiçoar o desempenho das ações de proteção do programa, consolidando sua importância como instrumento de combate à impunidade.

Observou-se que os programas estaduais têm se ressentido de deficiências na atuação da CGPT e do GAJOP como instâncias responsáveis pela supervisão e apoio ao desempenho adequado das ações de proteção a testemunhas. Por sua vez, os principais instrumentos de monitoramento das atividades do programa carecem de algumas características para subsidiar seu aprimoramento. Também não há uma sistemática de prestações das contas do programa que permita verificar a efetiva aplicação dos recursos públicos e preservar o sigilo necessário das informações.

Esses aspectos implicam a necessidade da SEDH reforçar a estrutura da CGPT. Com isso, a Coordenação-Geral terá melhores condições para promover a capacitação dos profissionais do programa e implementar rede de comunicação entre os estados. Além disso, a CGPT deve revisar a sistemática de monitoramento e estabelecer, em conjunto com Ciset/PR, procedimentos específicos para as prestações de contas do programa. Essas iniciativas devem contribuir para fortalecer os mecanismos de supervisão e controle do programa, com reflexos positivos no seu desempenho e na transparência na aplicação dos recursos públicos.

Por fim, constatou-se que as atividades oferecidas para a reinserção social dos beneficiários têm sido prejudicadas pela precariedade da articulação com órgãos e programas de governo, feita geralmente de forma pessoal. Outro aspecto diz respeito à identificação dos beneficiários, uma vez que matrícula em escolas ou atendimento em hospitais públicos podem gerar quebra de sigilo. Também é preciso criar procedimentos que facilitem a autonomia dos beneficiários após seu desligamento do programa, como a comprovação de experiência profissional nos casos de mudança de identidade e possibilidade de doação de bens móveis usados e acesso a moradia.

Essa situação motivou a recomendação de inclusão, no convênio assinado entre a União e os estados, de cláusula prevendo o estabelecimento de parcerias institucionais das secretarias estaduais

com o programa. A SEDH deve definir procedimentos que possibilitem a concessão de identidade provisória que permita acesso a políticas e programas públicos. A Secretaria também deve definir mecanismos que permitam a comprovação de experiência profissional anterior à entrada no programa, nos casos em que haja alteração de identidade dos beneficiários. Outra proposta refere-se à promoção de articulações com os Ministérios das Cidades e da Reforma Agrária para concessão de imóveis e lotes rurais para os egressos que tenham efetivamente colaborado para a resolução de processos criminais. A CGPT, por sua vez, deve discutir com os estados maneiras de possibilitar a doação aos egressos do programa dos bens móveis utilizados. Espera-se que essas medidas aumentem a efetividade das ações de reinserção social dos beneficiários.

De certa forma, boa parte das análises e propostas deste trabalho apontam no sentido de reforçar o elemento estatal do programa. Isso não implica em críticas à atuação da sociedade civil, mas significa a necessidade de uma divisão mais equilibrada de atribuições entre os dois setores, em benefício da segurança pública no país.

#### 9. Proposta de encaminhamento

Diante do exposto e visando contribuir para a melhoria do desempenho do Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, submete-se este relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exm<sup>o</sup>. Sr. Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha, com as seguintes propostas:

D) recomendar à Secretaria Especial dos Direitos Humanos que:

a) discuta com a SENASP, como critérios para recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelos estados, a inclusão:

1) da criação de grupos de policiais especialmente selecionados e treinados para operar a segurança dos programas estaduais e a proteção dos casos que não se adequam às hipóteses de inclusão;

2) da regularidade dos repasses financeiros dos governos estaduais para as entidades executoras do programa no âmbito dos convênios respectivos firmados com a SEDH para a implementação dos Programas Estaduais de Proteção a Testemunhas Ameaçadas.

b) envie Projeto de Lei ao Congresso Nacional inserindo no Código de Processo Penal dispositivo que priorize a celeridade dos processos que tenham testemunhas e vítimas em programas públicos de proteção;

c) reforce a estrutura da Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas, prevendo, inclusive, condições para que possa haver substituições temporárias de profissionais em estados que apresentem carência de pessoal na equipe técnica;

d) defina procedimentos para concessão de identidade provisória que permita acesso a políticas e programas de saúde, educação, assistência social, etc., viabilizando, junto aos órgãos competentes, mecanismos para garantir a emissão de documento provisório e garantia de sigilo;

e) defina procedimentos para comprovação de experiência profissional anterior à entrada no programa, nos casos em que haja alteração de identidade dos beneficiários;

f) promova articulações com os Ministérios das Cidades e do Desenvolvimento Agrário para concessão de imóveis - por meio do Programa Morar Melhor, por exemplo - ou lotes em assentamentos rurais aos egressos.

II)recomendar à Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas que:

a)discuta com as secretarias estaduais convenientes a adoção de procedimentos para o fornecimento de identificação especial para os integrantes da equipe técnica, de forma a resguardar o sigilo de suas identidades;

b)defina uma política institucional de divulgação, inclusive com sugestões de práticas para disseminação de informações, previsão para troca de experiências entre os estados e definição de estratégia de tratamento de denúncias;

c)identifique as necessidades de treinamento das equipes técnicas, promovendo cursos de capacitação para o seu atendimento;

d)estabeleça rede de comunicação entre os programas estaduais, utilizando-se, por exemplo, de meios eletrônicos e das salas de videoconferência da Interlegis, observando, em todos os casos, os procedimentos de segurança da informação necessários à garantia do sigilo das atividades do programa;

e)reveja a sistemática dos relatórios de acompanhamento e monitoramento, visando torná-los instrumentos efetivos de divulgação de boas práticas e correção de falhas e problemas;

f)estabelecer, em conjunto com a Ciset/PR, procedimentos específicos para prestação de contas que garantam transparência na aplicação dos recursos, mantendo sob sigilo as informações necessárias à segurança do programa, a exemplo da metodologia existente para aplicação de recursos orçamentários de caráter reservado da ABIN;

g)institua ouvidoria, por meio, por exemplo, de serviço disque 0800, à disposição dos beneficiários para apresentação de denúncias, reclamações e sugestões;

h)inclua, no convênio assinado entre a União e os estados, cláusula prevendo o estabelecimento de parcerias institucionais do programa com as secretarias responsáveis pelas atividades implicadas no processo de reinserção social dos beneficiários;

i)discuta com os estados maneiras de possibilitar a doação aos egressos do programa dos bens móveis utilizados, a critério do Conselho Deliberativo e com o fim de assegurar a reinserção social dos egressos do programa;

j) institua os seguintes indicadores de desempenho:

1) custo unitário de proteção = valor repassado às ONG pelas esferas Federal e Estadual, dividido pelo número de beneficiários, por estado;

2) custo de proteção do beneficiário por estado = Valor repassado à ONG pelas esferas Federal e Estadual, dividido pelo número de beneficiários, por estado;

3) tempo médio de permanência no programa = somatório do tempo em que os beneficiário foram inseridos no programa, dividido pelo número de beneficiários inseridos no programa, por estado;

4) tempo médio de permanência no programa até o primeiro depoimento = Somatório do tempo em que a vítima ou testemunha foi inserida no programa até a data dos primeiros depoimentos, dividido pelo número de vítimas e testemunhas inseridas no programa, por estado;

5) % de testemunhas que prestaram depoimento = número de testemunhas que prestaram depoimento dividido pelo número total de testemunhas inseridas no programa, vezes 100, por estado;

6) % de desligamento voluntário = número de beneficiários que solicitaram desligamento do programa, dividido pelo número de beneficiários desligados, vezes 100, por estado;

7) % de processos/inquéritos solucionados nos quais existam testemunhas inseridas no programa = número de processos/inquéritos solucionados nos quais existiam testemunhas inseridas no programa, dividido pelo número total de processos/inquéritos existentes com testemunhas existentes no programa, vezes 100, por estado;

8) % de jovens encaminhados para escola = número de jovens que foram encaminhados para a escola, dividido pelo número total de jovens inseridos no programa, vezes 100, por estado;

9) % de beneficiários encaminhados para programas de capacitação = Número de beneficiários encaminhados para programas de capacitação, dividido pelo número total de beneficiários inseridos no programa, vezes 100, por estado;

10) % de beneficiários que trabalham = número de beneficiários que desenvolvem atividade laboral, dividido pelo número total de beneficiários em idade ativa para o mercado de trabalho inseridos no programa, vezes 100, por estado;

11) % de beneficiários encaminhados para programas de moradia = número de beneficiários encaminhados para programas de moradia, dividido pelo número total de beneficiários inseridos no programa, vezes 100, por estado.

III) determinar à Secretaria Especial dos Direitos Humanos que:

a) estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o alcance das respectivas metas;

b) remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados na alínea “h” do subitem 9.1.II contemplando prazo para o alcance dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

IV) remeter cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Auditoria:

a) ao Secretário Especial dos Direitos Humanos;

b) ao Secretário Federal de Controle Interno;

c) aos Presidentes dos Conselhos Deliberativos, representantes das Secretarias Estaduais convenientes nos Conselhos Deliberativos e Coordenadores das entidades executoras do programa nos estados de Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo;

d) aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados; de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal e de Fiscalização e Controle das respectivas Casas.

V) determinar a realização do monitoramento da implementação do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o item 9.2 do Acórdão?. 778/2003 - Plenário - TCU, pela Seprog em conjunto com a 6ª Secex;

VI) arquivar os presentes autos na Seprog”.

## **Voto**

Em primeiro lugar, gostaria de destacar a excelência das auditorias operacionais realizadas pela Seprog, em especial as com enfoque na avaliação de programas, que têm contribuído para o aperfeiçoamento das ações governamentais nas mais diversas áreas, resultando em benefícios para a coletividade.

2. Em virtude de Representação oferecida pelo Ministério Público junto ao TCU, foi determinada, por meio do Acórdão 229/2004 - Plenário - TCU, a realização de levantamento de auditoria “destinado a avaliar a viabilidade da execução de auditoria operacional acerca do cumprimento, pelo Estado, de seu dever constitucional de defesa dos direitos humanos”.

3. Como resultado do levantamento, foram propostas três auditorias - uma delas englobando os Programas Direitos Humanos, Direitos de Todos e Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas - que foram incluídas no plano de Fiscalização para o segundo semestre de 2004, aprovado pelo Acórdão 856/2004 - Plenário - TCU.

4. Todavia, como a ação Disque Direitos Humanos, integrante do Programa Direitos Humanos, Direitos de Todos, estava sendo alvo de extensa reformulação, sendo essa a ação mais alinhada com o escopo da Representação formulada, foi levada a efeito auditoria de natureza operacional no Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, objeto do presente processo.

5. No caso vertente, trago, portanto, ao Plenário desta Corte, auditoria realizada no Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, de responsabilidade da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República - SEDH/PR, que tem por objeto proteger indivíduos que estejam sendo alvo de coação ou expostos à grave ameaça, em razão de colaborarem com investigação ou processo criminal.

6. Embora o programa tenha por escopo garantir proteção especial a testemunhas e a vítimas sobreviventes de crimes, a auditoria desenvolvida concentrou esforços nas ações de proteção a testemunhas ameaçadas.

7. Conquanto se trate de tema delicado, ressalto que diligência formulada pela Seprog, por meio do Ofício nº 162, de 06.05.2005 (fl. 244), ao Subsecretário de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, Sr. Perly Cipriano, teve o condão de dirimir eventuais dúvidas acerca da necessidade de se dispensar tratamento sigiloso à apreciação do presente relatório de auditoria por esta Corte.

8. Em resposta à medida saneadora encaminhada, ficou evidenciado pelo referido gestor, nos termos do Ofício nº 230/2005-SPDDH/SEDH/PR, de 11.05.2005 (fls. 245/246), que o relatório não contém dados que possam comprometer “a segurança e o sigilo garantidores da integridade física e psicológica das pessoas protegidas e dos operadores do Programa”.

9. Assim sendo, passo a destacar o trabalho fiscalizatório levada a efeito pela Seprog.

10. A equipe procurou registrar, em resposta às questões de auditoria formuladas, os aspectos da implementação do programa que podem comprometer o seu desempenho, se a atuação dos mecanismos de controle e supervisão favorece o alcance dos objetivos do programa, bem como se as atividades realizadas para promover a reinserção social dos beneficiários estão sendo desenvolvidas de forma eficaz.

11. A proteção a vítimas e testemunhas é crucial para o desenvolvimento das investigações policiais e para a instrução processual. Como política pública, o programa é hoje um importante instrumento de combate à impunidade, dado o grande peso da prova testemunhal em processos criminais.

12. O programa é desenvolvido atualmente em dezessete unidades da federação. Desde sua implantação, centenas de testemunhas foram protegidas, contribuindo para a resolução de diversos delitos de alto poder ofensivo e repercussão oficial e para o enfrentamento da criminalidade, presente no cotidiano da sociedade brasileira.

13. Nesse sentido, como frisou a equipe de auditoria, podem ser citadas a investigação e a instrução criminal de diversos processos relacionados à atuação da organização criminosa, liderada pelo ex-Deputado Hildebrando Pascoal, que se dedicava ao narcotráfico nacional e internacional e ao extermínio de pessoas. A instituição do programa foi essencial para a elucidação do caso e para a instrução penal, que, em um curto espaço de tempo permitiu o encarceramento de quase cinquenta membros daquela organização criminosa e de seu líder.

14. A Lei nº 9.807/99, regulamentada pelo Decreto nº 3.518/2000, estabelece normas para a organização e manutenção de programas especiais a vítimas e testemunhas ameaçadas. O Decreto, por sua vez, prevê uma série de medidas a serem adotadas, visando a garantir a integridade física e psicológica daqueles que vierem a cooperar com o sistema da justiça, valorizando a segurança e o bem-estar dos beneficiários.

15. Pretende-se, além da proteção à vida, promover a reinserção social dos beneficiários em novas comunidades, de forma sigilosa, e contando com a participação de entidades da sociedade civil na formação de uma rede solidária de proteção.

16. A SEDH/PR, por meio da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas, é o órgão responsável por implementar, manter e aprimorar o programa. Cada Estado que detém um Programa de Proteção a Testemunhas dispõe também de uma legislação específica acerca do programa.

17. A execução das atividades é descentralizada por meio da assinatura de convênios com as Secretarias Estaduais. Essas, por sua vez, firmam parcerias com ONGs que atuam na área de direitos humanos, e que serão as responsáveis diretas pelo acolhimento dos beneficiários do programa.

18. Cabe às ONGs contratar a equipe técnica que irá acompanhar os beneficiários, composta de, no mínimo, um psicólogo, um assistente social e um advogado. A exceção se encontra no Rio Grande do Sul, em que a execução do programa fica a cargo do próprio Estado.

19. Nota-se que a execução das ações de proteção a testemunhas no país está centrada na sociedade civil, ao contrário do que se vê nas experiências internacionais mais relevantes.

20. Para o ingresso dos beneficiários no programa, a Lei nº 9.807/99 prevê certos requisitos, devendo estar caracterizada a relação de causalidade entre a situação de risco e a colaboração prestada (art. 1º, caput).

21. Referido diploma legal atribui legitimidade, para solicitar o ingresso no programa, ao próprio interessado, ao Ministério Público, ao delegado de polícia responsável pelo inquérito, ao juiz e demais autoridades públicas e instituições privadas que atuam na defesa dos direitos humanos.

22. A decisão de ingresso só é tomada após a realização de procedimento de triagem conduzido por uma equipe interdisciplinar. Desde a criação do programa, nos termos do relatório de avaliação gerencial, todos os pedidos de admissão que se enquadravam nos critérios legais foram deferidos.

23. Uma vez aprovado o ingresso, a vítima ou testemunha é encaminhada para a rede solidária de proteção - conjunto de associações civis, entidades e demais organizações não-governamentais, que se dispõem, voluntariamente, a receber os admitidos no programa - sendo retirada de seu local de origem e inserida numa nova moradia.

24. Enfim, a equipe técnica presta apoio para que os beneficiários formulem e implementem projetos de vida autônomos e independentes, que irão garantir a sua qualidade de vida quando deixarem o programa por qualquer das razões indicadas no artigo 10 da Lei nº 9.807/99 (solicitação do próprio interessado ou por decisão do conselho deliberativo, em consequência da cessação dos motivos que ensejaram a proteção e de conduta incompatível do protegido).

25. O Sistema Nacional de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas possui capacidade de atendimento simultâneo para 830 pessoas, entre testemunhas, vítimas e seus familiares ou dependentes. Atualmente, tem-se cerca de 536 beneficiários atendidos.

26. Dentre os principais produtos do programa, podemos citar a garantia da integridade física e psicológica das testemunhas e vítimas de violência, a diminuição da impunidade pelo cometimento de delitos, bem como a decréscimo nos índices de violação aos direitos humanos do cidadão.

27. De acordo com relatórios gerenciais, foi garantida a integridade física de mais de 1.200 pessoas desde o início do programa, em 1998, o que contribuiu para a elucidação de mais de 400 crimes de alto poder ofensivo e repercussão oficial.

28. O programa proporciona, ainda, o acesso a serviços sociais, tais como educação, saúde, capacitação e, muitas vezes, colocação no mercado de trabalho. Com isso, busca-se promover a reinserção social dos beneficiários.

29. Muito embora o programa possa ser considerado bem sucedido, em face do que foi ressaltado, e tendo em vista que, desde sua criação, nenhuma vítima ou testemunha sob proteção foi atingida, impende consignar, outrossim, as seguintes deficiências no desempenho das ações de proteção.

30. Destaco, primeiramente, a necessidade de aprimoramento dos procedimentos de segurança, em especial no tocante à relação com as forças policiais.

31. Conforme ressaltou a equipe, na maioria dos Estados, com exceção do Amazonas e do Rio Grande do Sul, os programas não dispõem de equipe própria de segurança, destacada especificamente para a realização dos serviços de proteção e escolta.

32. Ao mesmo tempo, não existe previsão de proteção a pessoas que não preencham os requisitos para inclusão no programa. Para esses casos, existe apenas o Serviço de Proteção ao Depoente Especial - SPDE, a cargo do Departamento de Polícia Federal, que não tem condições de atender toda a demanda. Ademais, as equipes técnicas que atuam no programa não dispõem de

documentos que resguardem sua verdadeira identidade. Diante desses fatos, pode ser comprometida tanto a integridade dos beneficiários, como dos profissionais envolvidos na operação do programa.

33. Quando se constata que 37 % dos atuais acusados pertencem às forças policiais, é forçoso considerar a possibilidade de envolvimento, nos crimes investigados, de policiais designados para dar proteção a testemunhas.

34. Nesse caso, como o reforço dos procedimentos de segurança depende, em boa medida, de um envolvimento mais qualificado dos Estados, o que demandaria investimentos por parte das Secretarias de Segurança Pública, sugere a equipe de auditoria a possibilidade de se incentivar tais investimentos, por meio de vinculações aos repasses do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP.

35. O FNSP, instituído pela Lei nº 10.201/01, tem o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal. Como as ações de proteção a testemunhas ameaçadas compõem capítulo específico do Plano, abre-se a possibilidade de se incluir aspectos operacionais do programa como um dos critérios para o recebimento de recursos do FNSP por parte das unidades da Federação.

36. No tocante à divulgação do programa, ficou evidenciado que a maioria das entidades executoras não realiza ações de divulgação de forma sistemática, o que tende a prejudicar o acesso de novos beneficiários. Há pouca disseminação de informações direcionada para as camadas menos favorecidas da população, as quais representam a quase totalidade dos beneficiários atendidos.

37. No que concerne ao repasse de recursos financeiros, as secretarias estaduais não têm efetuado os repasses para as ONGs de forma regular. Esse fato compromete o funcionamento do programa e dificulta a atuação dos gestores das entidades executoras estaduais.

38. Ressalto ainda, como aspecto que fragiliza a execução do programa, o fato de o Poder Judiciário não dispensar tratamento prioritário aos processos criminais que envolvem testemunhas incluídas nos programas estaduais. A esse respeito, representantes das ONGs e dos Conselhos Deliberativos estaduais apontaram como uma das maiores dificuldades do programa a morosidade dos processos criminais. Tal fato desestimula o ingresso e a participação dos beneficiários no programa, além de comprometer o combate à impunidade.

39. Não obstante, alguns estados visitados adotaram boas práticas para a agilização dos processos que dizem respeito a testemunhas do programa. A Corregedoria do Tribunal de Justiça de SP, com base em procedimentos internos, indica um juiz que se responsabiliza pelo acompanhamento de todos os processos com testemunhas do programa paulista.

40. Já a Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do RS recomendou aos magistrados, por intermédio de ofício-circular, a tramitação prioritária dos processos em que constem testemunhas ou vítimas inseridas no PROTEGE - Programa estadual de proteção, auxílio e assistência a testemunhas ameaçadas do Estado do Rio Grande do Sul.

41. No tocante aos mecanismos de supervisão e controle, observou-se que os programas estaduais têm apontado deficiências na atuação da Coordenação Geral de Proteção a Vítimas e Testemunhas - CGPT e do Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares - GAJOP, instâncias responsáveis pela supervisão e apoio ao desempenho adequado das ações de proteção a testemunhas ameaçadas.

42. A atual sistemática de treinamento de novos integrantes das equipes técnicas não tem sido suficiente para atender às necessidades dos programas estaduais. Os profissionais consignam, ainda, a inexistência de mecanismos que permitam a troca sistemática de experiências entre os programas estaduais.

43. Há que se destacar também a carência de recursos humanos da Coordenação Geral de Proteção a Vítimas e Testemunhas/SEDH para uma atuação mais efetiva no programa.

44. Torna-se, necessário, portanto, fortalecer a capacidade de atuação da CGPT e aprimorar a capacitação dos técnicos do programa, assim como disseminar e consolidar as experiências estaduais.

45. No que concerne ao acompanhamento e monitoramento das ações, é pertinente que a CGPT reveja a sistemática dos relatórios apresentados, visando a torná-los instrumentos efetivos de divulgação de boas práticas e correção de falhas e problemas.

46. Devido à necessidade de sigilo das informações para garantir a segurança dos beneficiários e dos técnicos, as prestações de contas são apresentadas aos órgãos convenientes e à CGPT por meio de planilhas com indicação dos custos, mas sem os documentos comprobatórios das despesas. Assim, verifica-se que a sistemática não oferece garantia da efetiva aplicação dos recursos públicos.

47. Merece, ainda, ser trazido à colação, no tocante às deficiências verificadas pela equipe de auditoria, o fato de que as atividades oferecidas, para a reinserção social dos beneficiários, não são garantidas de forma institucional pelos Estados, sendo fruto de articulações pessoais das entidades gestoras ou de membros da equipe técnica com secretários estaduais, diretores de escolas ou de postos de saúde.

48. Com relação aos indicadores de desempenho, o programa contempla apenas um indicador no PPA 2004/2007. Trata-se da taxa de atendimento de pessoas com necessidade de proteção. Com base em workshop promovido com gestores do SEDH para identificar os principais produtos gerados pelo programa, foram desenvolvidos novos indicadores de desempenho, que buscam suprir as deficiências identificadas (fl. 223).

49. Importante registrar que o Programa Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas era classificado como prioritário na Lei de Diretrizes Orçamentárias até o exercício de 2004, tendo perdido esse caráter para o exercício de 2005.

50. Espero, portanto, que Programa de tamanha relevância, como política pública de combate à impunidade, volte a ser contemplado com o caráter de prioridade a que fazia jus, bem como sejam implementadas as recomendações e determinações formuladas com vistas ao aperfeiçoamento do Programa de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

Ante o exposto, acolhendo as propostas formuladas pela Seprog, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de maio de 2005.

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

Ministro-Relator

## **Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria Operacional realizada, em decorrência do Acórdão 229/2004 - Plenário - TCU (TC 019.046/2003-9), no Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, gerido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República - SEDH/PR.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Secretaria Especial dos Direitos Humanos que:

9.1.1. discuta com a SENASP, como critérios para recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelos estados, a inclusão:

9.1.1.1. da criação de grupos de policiais especialmente selecionados e treinados para operar a segurança dos programas estaduais e a proteção dos casos que não se adequam às hipóteses de inclusão;

9.1.1.2. da regularidade dos repasses financeiros dos governos estaduais para as entidades executoras do programa no âmbito dos convênios respectivos firmados com a SEDH para a implementação dos Programas Estaduais de Proteção a Testemunhas Ameaçadas;

9.1.2. envie Projeto de Lei ao Congresso Nacional inserindo no Código de Processo Penal dispositivo que priorize a celeridade dos processos que tenham testemunhas e vítimas em programas públicos de proteção;

9.1.3. reforce a estrutura da Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas, prevendo, inclusive, condições para que possa haver substituições temporárias de profissionais em estados que apresentem carência de pessoal na equipe técnica;

9.1.4. defina procedimentos para concessão de identidade provisória que permita acesso a políticas e programas de saúde, educação, assistência social, etc., viabilizando, junto aos órgãos competentes, mecanismos para garantir a emissão de documento provisório e garantia de sigilo;

9.1.5. defina procedimentos para comprovação de experiência profissional anterior à entrada no programa, nos casos em que haja alteração de identidade dos beneficiários;

9.1.6. promova articulações com os Ministérios das Cidades e do Desenvolvimento Agrário para concessão de imóveis - por meio do Programa Morar Melhor, por exemplo - ou lotes em assentamentos rurais aos egressos;

9.2. recomendar à Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas que:

9.2.1. discuta com as secretarias estaduais convenientes a adoção de procedimentos para o fornecimento de identificação especial para os integrantes da equipe técnica, de forma a resguardar o sigilo de suas identidades;

9.2.2. defina uma política institucional de divulgação, inclusive com sugestões de práticas para disseminação de informações, previsão para troca de experiências entre os estados e definição de estratégia de tratamento de denúncias;

9.2.3. identifique as necessidades de treinamento das equipes técnicas, promovendo cursos de capacitação para o seu atendimento;

9.2.4. estabeleça rede de comunicação entre os programas estaduais, utilizando-se, por exemplo, de meios eletrônicos e das salas de videoconferência da Interlegis, observando, em todos os casos, os procedimentos de segurança da informação necessários à garantia do sigilo das atividades do programa;

9.2.5. reveja a sistemática dos relatórios de acompanhamento e monitoramento, visando torná-los instrumentos efetivos de divulgação de boas práticas e correção de falhas e problemas;

9.2.6. estabelecer, em conjunto com a Ciset/PR, procedimentos específicos para prestação de contas que garantam transparência na aplicação dos recursos, mantendo sob sigilo as informações necessárias à segurança do programa, a exemplo da metodologia existente para aplicação de recursos orçamentários de caráter reservado da ABIN;

9.2.7. institua ouvidoria, por meio, por exemplo, de serviço disque 0800, à disposição dos beneficiários para apresentação de denúncias, reclamações e sugestões;

9.2.8. inclua, no convênio assinado entre a União e os estados, cláusula prevendo o estabelecimento de parcerias institucionais do programa com as secretarias responsáveis pelas atividades implicadas no processo de reinserção social dos beneficiários;

9.2.9. discuta com os estados maneiras de possibilitar a doação aos egressos do programa dos bens móveis utilizados, a critério do Conselho Deliberativo e com o fim de assegurar a reinserção social dos egressos do programa;

9.2.10. institua os seguintes indicadores de desempenho:

9.2.10.1. custo unitário de proteção = valor repassado às ONG pelas esferas Federal e Estadual, dividido pelo número de beneficiários, por estado;

9.2.10.2. custo de proteção do beneficiário por estado = Valor repassado à ONG pelas esferas Federal e Estadual, dividido pelo número de beneficiários, por estado;

9.2.10.3. tempo médio de permanência no programa = somatório do tempo em que os beneficiários foram inseridos no programa, dividido pelo número de beneficiários inseridos no programa, por estado;

9.2.10.4. tempo médio de permanência no programa até o primeiro depoimento = Somatório do tempo em que a vítima ou testemunha foi inserida no programa até a data dos primeiros depoimentos, dividido pelo número de vítimas e testemunhas inseridas no programa, por estado;

9.2.10.5. percentual de testemunhas que prestaram depoimento = número de testemunhas que prestaram depoimento dividido pelo número total de testemunhas inseridas no programa, vezes 100, por estado;

9.2.10.6. percentual de desligamento voluntário = número de beneficiários que solicitaram desligamento do programa, dividido pelo número de beneficiários desligados, vezes 100, por estado;

9.2.10.7. percentual de processos/inquéritos solucionados nos quais existam testemunhas inseridas no programa = número de processos/inquéritos solucionados nos quais existiam testemunhas inseridas no programa, dividido pelo número total de processos/inquéritos existentes com testemunhas existentes no programa, vezes 100, por estado;

9.2.10.8. percentual de jovens encaminhados para escola = número de jovens que foram encaminhados para a escola, dividido pelo número total de jovens inseridos no programa, vezes 100, por estado;

9.2.10.9. percentual de beneficiários encaminhados para programas de capacitação = Número de beneficiários encaminhados para programas de capacitação, dividido pelo número total de beneficiários inseridos no programa, vezes 100, por estado;

9.2.10.10. percentual de beneficiários que trabalham = número de beneficiários que desenvolvem atividade laboral, dividido pelo número total de beneficiários em idade ativa para o mercado de trabalho inseridos no programa, vezes 100, por estado;

9.2.10.11. percentual de beneficiários encaminhados para programas de moradia = número de beneficiários encaminhados para programas de moradia, dividido pelo número total de beneficiários inseridos no programa, vezes 100, por estado;

9.3. determinar à Secretaria Especial dos Direitos Humanos que:

9.3.1. estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, para atuar como canal de comunicação

com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o alcance das respectivas metas;

9.3.2. remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados na alínea “h” do subitem 9.1.II contemplando prazo para o alcance dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

9.4. remeter cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Auditoria:

9.4.1. ao Secretário Especial dos Direitos Humanos;

9.4.2. ao Secretário Federal de Controle Interno;

9.4.3. aos Presidentes dos Conselhos Deliberativos, representantes das Secretarias Estaduais convenientes nos Conselhos Deliberativos e Coordenadores das entidades executoras do programa nos estados de Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo;

9.4.4. aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados; de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal e de Fiscalização e Controle das respectivas Casas;

9.5. determinar a realização do monitoramento da implementação do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o item 9.2 do Acórdão?. 778/2003 - Plenário - TCU, pela Seprog em conjunto com a 6a Secex;

9.6. arquivar os presentes autos na Seprog.

## **Quorum**

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

## **Publicação**

Ata 17/2005 - Plenário

Sessão 18/05/2005

Aprovação 25/05/2005

Dou 30/05/2005 - Página 0